

De Raad van State zal moeten beoordelen of aan dit criterium wordt voldaan.

Slot

Het Hof is in het arrest van 7 november 2018 kritisch over het PAS en over de uitzondering op de Wnb-vergunningplicht voor beweiden en bemesten. Het is nu aan de PAS-partners om zorg te dragen voor een nadere onderbouwing van het PAS en aan de Raad van State om mede aan de hand hiervan en het arrest van het Hof een uitspraak te doen. Vergunningverlening blijft vooralsnog mogelijk voor zover er nog ruimte is binnen de 60% van de vrije ontwikkelingsruimte voor de eerste helft van het tijdvak van het PAS. Het is voor bedrijven die willen ontwikkelen raadzaam om te beoordelen in hoeverre de ontwikkeling mogelijk kan worden gemaakt door intern salderen.

F.H. Damen

Diversen

5965

ECLI:NL:RBAMS:2018:6809

Rechtbank Amsterdam
12 september 2018

(Pelsdierhouderijen)

(mr. N.J. Koene)

Met noot F.H. Damen

Openbaarmaking gegevens.

[Wet milieubeheer, art. 19.1a, Algemene wet bestuursrecht, art. 7:12 lid 1, art. 8:29 lid 5, Wet openbaarheid van bestuur, art. 10]

Dierenaantallen en aantallen huisvestingsplaatsen in dit geval geen emissiegegevens. Naar aanleiding van een verzoek om informatie op grond van de Wob heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 55 rapporten over pelsdierhouderijen gedeeltelijk openbaar gemaakt. De rechtbank diende onder meer te beoordelen of de dierenaantallen en aantallen huisvestingsplaatsen in de rapporten milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. De rechtbank is van oordeel dat deze gegevens zijn aan te merken als milieu-informatie in de zin van artikel 19.1a, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Het betreffen geen factoren die elementen van het milieu aantasten, maar het betreffen wel gegevens over een activiteit die een uitwerking kan hebben op de in dat artikel genoemde factoren. Zie ook de uitspraak van de Afdeling van 4 november 2009 (ECLI:NL:RVS:2009:BK1977). De rechtbank is echter met verweerder van oordeel dat de dierenaantallen en aantallen huisvestingsplaatsen in dit geval niet als emissiegegevens zijn aan te merken.

Er bestaat geen verband tussen de gevraagde gegevens en de besluitvorming van een bestuursorgaan waarbij daadwerkelijke en voorzienbare emissies ter beoordeling voorlagen. Het gaat in dit geval niet om informatie om te kunnen beoordelen of een aan besluitvorming ten grondslag liggende beoordeling juist was. De rapportages zijn opgemaakt door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit die controles uitvoert, dat wil zeggen in een toezichthoudende functie. De genoteerde aantallen houden geen verband met besluitvorming waaraan een beoordeling over emissies in het milieu ten grondslag lag. Dat dit wel een voorwaarde is om als emissiegegevens te kunnen worden aangemerkt, volgt uit het arrest van het Hof van Justitie in de zaak Commissie/ACC (ECLI:EU:C:2016:889). Het Hof van Justitie heeft daarin als volgt geoordeeld: "Teneinde zich ervan te kunnen vergewissen dat de beslissingen van de op milieugebied bevoegde autoriteiten gerechtvaardigd zijn en om doeltreffend deel te nemen aan het besluitvormingsproces inzake milieuaangelegenheden, dient het publiek echter toegang te hebben tot de informatie die het in staat stelt na te gaan of de emissies correct zijn beoordeeld, en dient het in staat te worden gesteld redelijkerwijs te begrijpen hoe bedoelde emissies het milieu negatief kunnen beïnvloeden." Het betoog van eiseressen dat de dierenaantallen en aantallen huisvestingsplaatsen in de rapporten aangemerkt moeten worden als emissiegegevens slaagt daarom niet.

uitspraak van de enkelvoudige kamer in de zaak tussen

[eiseres], gevestigd te [vestigingsplaats], eiseres, [eiseres], gevestigde te [vestigingsplaats], eiseres, tezamen te noemen: eiseressen

(gemachtigde: mr. M. van Duijn),

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder

(gemachtigde: mr. B.M. Kleijs).

Procesverloop

Bij besluit van 10 november 2016 (het primaire besluit) heeft verweerder het verzoek van eiseressen om informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) gedeeltelijk toegewezen, door 55 documenten gedeeltelijk openbaar te maken. Eiseressen hebben tegen het primaire besluit bezwaar gemaakt.

Bij besluit van 2 maart 2018 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar ongegrond verklaard. Eiseressen hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. Naar aanleiding van dit beroep heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 28 juni 2018. Partijen hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigden. Namens [eiseres] is tevens verschenen [naam], [naam].

Overwegingen

Waar gaat de zaak over?

1. Eiseressen hebben op 2 mei 2016 aan de minister van Economische Zaken verzocht om afschriften te overleggen van alle rapportages van bevindingen/

processen-verbaal opgemaakt door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) bij pelsdierhouderijen vanaf 10 november 2015. De staatssecretaris van Economische Zaken, heeft met het primaire besluit 55 zogenoemde 'Rapporten Verbod pelsdierhouderij' (hierna: de rapporten) gedeeltelijk openbaar gemaakt. Een aantal gegevens is op grond van meerdere weigeringsgronden uit de Wob geweigerd en weggelakt. Eiseressen hebben hiertegen bezwaar gemaakt. Op 2 maart 2018 heeft verweerder, onder wiens verantwoordelijkheid de NVWA inmiddels functioneerde, dit bezwaar ongegrond verklaard.

2. Eiseressen richten hun beroepsgronden tegen de weigering tot openbaarmaking van de in de rapporten vermelde dierenaantallen, aantallen huisvestingsplaatsen, adresgegevens, bedrijfsnamen, Kamer van Koophandelnummers (KvK-nummers), Bedrijfsrelatienummers (BRS-nummers) en registratienummers.

Toestemming om de ongelakte rapporten in te zien

3. Verweerder heeft de rechtbank bericht dat uitsluitend de rechtbank zal mogen kennisnemen van de ongelakte rapporten. Eiseressen hebben de rechtbank toestemming verleend om kennis te nemen van deze stukken en om (mede) op grondslag van deze stukken uitspraak te doen. De rechtbank heeft met toepassing van artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kennis genomen van de ongelakte rapporten.

Dierenaantallen en aantallen huisvestingsplaatsen

4. Verweerder heeft openbaarmaking van de dierenaantallen en de aantallen huisvestingsplaatsen geweigerd met toepassing van de weigeringsgrond uit artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob. Verweerder kan op grond van deze bepaling informatie over bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk zijn meegedeeld weigeren. Niet in geschil is dat de dierenaantallen en aantallen huisvestingsplaatsen bedrijfsgegevens zijn in de zin van deze bepaling.

5. Eiseressen stellen dat de openbaarmaking niet geweigerd mocht worden, omdat het hier milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu en daarom op grond van artikel 10, vierde lid, van de Wob niet geweigerd mag worden. Eiseressen verwijzen voor dit standpunt naar een uitspraak van de rechtbank Gelderland van 12 april 2018.¹ Eiseressen stellen dat deze gegevens, net als in die zaak, noodzakelijk zijn om te controleren of de beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies, welke beoordeling aan de besluitvorming door een bestuursorgaan heeft gelegen, juist is. Eiseressen verwijzen daarbij ook naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 16 augustus 2017² waarin de Afdeling heeft aangesloten bij de ruimere uitleg die het Hof van Justitie in de uitspraken van 23 november 2016 in de zaken Bayer CropScience en Commissie/ACC³ aan de begrippen 'emissies in het milieu' en 'informatie over emissies in het milieu' heeft gegeven. Uit die arresten leidt de Afdeling af dat (...)

“onder deze begrippen niet alleen gegevens moeten worden begrepen die de daadwerkelijke uitstoot betreffen, maar ook gegevens over de invloeden van die emissies op het milieu alsook de gegevens die het publiek in staat stellen te controleren of beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies, welke beoordeling aan de besluitvorming door een bestuursorgaan ten grondslag heeft gelegen, juist is.”

6. Verweerder stelt zich op het standpunt dat geen sprake is van milieu-informatie en dus ook niet van informatie die ziet op emissies in het milieu. In het verweerschrift en ter zitting heeft verweerder gesteld dat in het geval de rechtbank de informatie wel als milieu-informatie zou aanmerken de belangen van de pelsdierhouderijen zwaarder wegen dan het publieke belang van openbaarmaking, omdat bij het bekend worden van de betreffende gegevens er vrees bestaat voor op de pelsdierhouderijen en personen gericht dierenrechtenactivisme. Ook heeft verweerder voor zover het milieu-informatie betreft met dezelfde onderbouwing de weigeringsgrond uit artikel 10, zevende lid, aanhef en onder b, van de Wob ingeroepen, inhoudende dat de openbaarmaking van milieu-informatie niet opweegt tegen het belang van beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.

7. De rechtbank dient allereerst te beoordelen of de dierenaantallen en aantallen huisvestingsplaatsen in de rapporten milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. De rechtbank is van oordeel dat deze gegevens zijn aan te merken als milieu-informatie in de zin van artikel 19.1a, eerste lid, van de Wet milieubeheer (Wm). Het betreffen geen factoren die elementen van het milieu aantasten, maar het betreffen wel gegevens over een activiteit die een uitwerking kan hebben op de in dat artikel genoemde factoren. Zie ook de uitspraak van de Afdeling van 4 november 2009.⁴ De rechtbank is echter met verweerder van oordeel dat de dierenaantallen en aantallen huisvestingsplaatsen in dit geval niet als emissiegegevens zijn aan te merken. In de uitspraken en arresten waar eiseressen naar verwijzen bestond er een verband tussen de gevraagde gegevens en de besluitvorming van een bestuursorgaan waarbij daadwerkelijke en voorzienbare emissies ter beoordeling voorlagen. Het ging in die zaken om informatie om te kunnen beoordelen of een aan besluitvorming ten grondslag liggende beoordeling juist was. Een dergelijke situatie is hier niet aan de orde. De rapportages zijn opgemaakt door de NVWA die controles uitvoert, dat wil zeggen in een toezichthoudende functie. De genoteerde aantallen houden geen verband met besluitvorming waaraan een beoordeling over emissies in het milieu ten grondslag lag. Dat dit wel een voorwaarde is om als emissiegegevens te kunnen worden aangemerkt, volgt uit het genoemde arrest van het Hof van Justitie in de zaak Commissie/ACC. Het Hof van Justitie heeft daarin als volgt geoordeeld: *“Teneinde zich ervan te kunnen vergewissen dat de beslissingen van de op milieugebied bevoegde autoriteiten gerechtvaardigd zijn en om doeltreffend deel te nemen aan het besluitvormingsproces inzake milieuaangelegenheden, dient het publiek ech-*

ter toegang te hebben tot de informatie die het in staat stelt na te gaan of de emissies correct zijn beoordeeld, en dient het in staat te worden gesteld redelijkerwijs te begrijpen hoe bedoelde emissies het milieu negatief kunnen beïnvloeden.⁷⁵ Het betoog van eiseressen dat de dierenaantallen en aantallen huisvestingsplaatsen in de rapporten aangemerkt moeten worden als emissiegegevens slaagt daarom niet.

8. De rechtbank wijst er ten overvloede nog op dat het Hof van Justitie in hetzelfde arrest ook waarschuwt voor een al te ruime uitleg van het begrip 'informatie over emissies in het milieu'. Een te ruime uitleg zou "de mogelijkheid (...) voor de instellingen om te weigeren milieu-informatie openbaar te maken omdat een dergelijke openbaarmaking zou leiden tot de ondermijning van de bescherming van commerciële belangen van een bepaalde natuurlijke of rechtspersoon, elke nuttige werking ontnemen en een bedreiging vormen voor het evenwicht dat de Uniewetgever heeft willen verzekeren tussen de doelstelling van transparantie en de bescherming van die belangen. Zij zou ook op onevenredige wijze afbreuk doen aan de bescherming van de door artikel 339 VWEU gewaarborgde geheimhoudingsplicht."⁷⁶ Ook hieruit maakt de rechtbank op dat het niet de bedoeling is om alle milieu-informatie onder het begrip 'informatie over emissies in het milieu' te brengen.

9. Omdat de dierenaantallen en aantallen huisvestingsplaatsen wel als milieu-informatie zijn aan te merken, diende verweerder op grond van artikel 10, vierde lid, van de Wob het belang van openbaarmaking daarvan af te wegen tegen het belang van bescherming van de bedrijfsgegevens. Verweerder heeft in zijn besluitvorming, in het verweerschrift en ter zitting wel belangen genoemd, maar niet gebleken is van een belangenafweging, waaruit blijkt dat het in dit geval gaat om concurrentiegevoelige gegevens en dat openbaarmaking gevolgen kan hebben voor concurrentieverhoudingen. Deze weigeringsgrond is daarom door verweerder niet correct toegepast. Voordat de rechtbank concludeert wat hiervan de consequenties voor het bestreden besluit zijn, zal de rechtbank eerst de weigeringsgrond uit artikel 10, zevende lid, aanhef en onder b, van de Wob beoordelen. Als deze weigeringsgrond stand houdt, is de weigering tot openbaarmaking van de dierenaantallen en aantallen huisvestingsplaatsen, als zijnde milieu-informatie, namelijk op die grond gerechtvaardigd.

10. De rechtbank is van oordeel dat verweerder de weigeringsgrond uit artikel 10, zevende lid, aanhef en onder b, van de Wob niet kon invoeren. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder niet aannemelijk gemaakt dat het openbaar maken van de dierenaantallen of aantallen huisvestingsplaatsen het belang van beveiliging of het voorkomen van sabotage van de bedrijven zodanig raakt dat dat belang zwaarder dient te wegen dan het belang van openbaarmaking van de betreffende aantallen. De rechtbank volgt verweerder wel in zijn standpunt dat gezien de uitspraak van de Afdeling van 18 april 2018⁷⁷ aangenomen mag worden dat de vrees voor dierenrechtenactivisme nog steeds actueel is, maar niet blijkt dat deze vrees meebrengt dat door de

openbaarmaking van de dierenaantallen en aantallen huisvestingsplaatsen de veiligheid van de pelsdierhouderijen in het geding komt, of in ieder geval zodanig dat het belang van de beveiliging van pelsdierhouderijen en het voorkomen van sabotage zwaarder zou moeten wegen dan het publieke belang van openbaarmaking. Verweerder kon deze weigeringsgrond daarom niet ten grondslag leggen aan het besluit.

11. De conclusie van de rechtbank luidt dat ten aanzien van de dierenaantallen en aantallen huisvestingsplaatsen de weigeringsgronden op een onjuiste wijze zijn toegepast. Het beroep is om die reden gegrond. De rechtbank zal hieronder de weigering tot openbaarmaking van de overige gegevens beoordelen.

Adresgegevens, KvK-nummers, BRS-nummers en overige registratienummers

12. Verweerder heeft aan de weigering tot openbaarmaking van de woonadresgegevens de weigeringsgrond uit artikel 10, tweede lid, aanhef onder e, van de Wob ten grondslag gelegd. Op grond van deze bepaling blijft informatie achterwege voor zover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Eiseressen stellen dat sprake is van emissiegegevens zodat deze informatie op grond van artikel 10, vierde lid, van de Wob niet geweigerd kon worden. Eiseressen verwijzen hiervoor naar de eerdergenoemde uitspraak van de rechtbank Gelderland. De rechtbank is van oordeel dat woonadressen niet als milieu-informatie kunnen worden aangemerkt, omdat deze gegevens niet onder de definitie van artikel 19.1a, eerste lid, van de Wm kunnen worden gebracht. Om die reden kan ook geen sprake zijn van informatie over emissies. De rechtbank is van oordeel dat verweerder, bij de belangenafweging ten aanzien van het al dan niet openbaar maken van de woonadresgegevens, in redelijkheid het belang van eerbiediging – en bescherming – van de persoonlijke levenssfeer van bewoners van die adressen zwaarder heeft kunnen laten wegen dan het belang van openbaarmaking van die gegevens. De beroepsgrond van eiseressen op dit punt slaagt daarom niet.

13. Ten aanzien van overige gegevens – de bedrijfsadresgegevens, KvK-nummers, BRS-nummers heeft verweerder de weigeringsgrond uit artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob toegepast. Eiseressen stellen dat ook deze gegevens als emissiegegevens moeten worden aangemerkt en daarom niet geweigerd mochten worden. Daarnaast stellen zij dat van een onevenredige benadeling, als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob geen sprake is. De rechtbank is van oordeel dat ook deze adresgegevens, KvK-nummers en BRS-nummers – andere registratienummers zoals eiseressen noemen heeft de rechtbank niet in de rapporten aangetroffen – geen milieu-informatie in de zin van artikel 19.1a, eerste lid, van de Wm zijn. Deze gegevens betreffen geen informatie over factoren die elementen van het milieu aantasten en zien evenmin op een activiteit die een invloed op die elementen of factoren heeft. Omdat het geen

milieu-informatie betreft, is ook geen sprake van emissiegegevens. Verweerder stelt dat openbaarmaking zal leiden tot onevenredige benadeling van de pelsdierhouderijen, houders en personen waar deze informatie betrekking op heeft, omdat de gegevens direct verwijzen naar de pelsdierhouderijen, herleidbaar zijn naar de locaties daarvan en/of naar daarbij betrokken personen zodat zij rechtstreeks te benaderen zijn. Verweerder verwijst ter onderbouwing naar incidenten die in 2009 en 2015 plaatsvonden bij pelsdierhouderijen en naar uitspraken van de Afdeling, waaronder de eerdergenoemde uitspraak van 18 april 2018, waarin de vrees voor dierenrechtenactivisme reëel wordt geacht. De rechtbank is van oordeel dat verweerder het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling in redelijkheid zwaarder mocht laten wegen dan het belang van openbaarmaking. Gezien de genoemde uitspraak van de Afdeling is de vrees gerechtvaardigd dat bij het bekend worden van adresgegevens en namen van bij pelsdierhouderijen betrokken personen het risico reëel te achten is dat pelsdierhouderijen en deze personen benaderd worden door kwaadwillenden. Deze beroepsgrond van eiseressen op dit punt slaagt evenmin.

Conclusie

14. Het voorgaande betekent dat ten aanzien van de weigering tot openbaarmaking van de dierenaantallen en de aantallen huisvestingsplaatsen het bestreden besluit niet in stand kan blijven. De op die gegevens toegepaste weigeringsgronden zijn, in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb, onvoldoende gemotiveerd. Het beroep is daarom gegrond. De rechtbank ziet geen aanleiding om een bestuurlijke lus toe te passen of zelf in de zaak te voorzien, omdat de rechtbank niet kan treden in afwegingen die verweerder dient te maken ter motivering van het bestreden besluit of in de toepassing van (eventuele andere) weigeringsgronden. De rechtbank zal het bestreden besluit daarom vernietigen en verweerder opdragen een nieuw besluit op het bezwaar te nemen. De rechtbank stelt hiervoor een termijn van zes weken.

15. Omdat het beroep gegrond is, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiseressen het door hen betaalde griffierecht (€ 338,-) vergoedt. Om dezelfde reden veroordeelt de rechtbank verweerder in de door eiseressen voor het beroep gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1.002,- (1 punt voor het indienen van het beroepsschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 501,- en een wegingsfactor 1).

Beslissing

de rechtbank

- verklaart het beroep tegen het bestreden besluit gegrond;

- vernietigt het bestreden besluit voor zover daarin is bepaald dat openbaarmaking van de dierenaan-

tallen en aantallen huisvestingsplaatsen wordt geweigerd;

- draagt verweerder op om binnen zes weken na verzending van deze uitspraak in zoverre een nieuw besluit op het bezwaar te nemen met inachtneming van wat in deze uitspraak is overwogen;

- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 338,- aan eiseressen te vergoeden;

- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseressen tot een bedrag van € 1.002,-.

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogereberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening.

1 ECLI:NL:RBGEL:2018:1659.

2 ECLI:NL:RVS:2017:2211.

3 ECLI:EU:C:2016:890 en ECLI:EU:C:2016:889.

4 ECLI:NL:RVS:2009:BK1977.

5 ECLI:EU:C:2016:889, r.o. 80.

6 ECLI:EU:C:2016:889, r.o. 81.

7 ECLI:NL:RVS:2018:1282.

Noot

Steeds vaker dienen derden op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) bij de overheid een verzoek om informatie ten aanzien van veehouderijen in. Veehouders hebben over het algemeen liever niet dat informatie over hun bedrijf openbaar wordt gemaakt. Maar uit de rechtspraak blijkt dat het lastig is om dit te voorkomen. De uitspraak van rechtbank Amsterdam van 12 september 2018 is daarvan een duidelijk voorbeeld. Situatie

Deze uitspraak gaat over het verzoek van derden aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: Minister) om alle rapportages van bevindingen / processen-verbaal van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) bij pelsdierhouderijen vanaf 10 november 2015 openbaar te maken. De Minister heeft deze gegevens deels openbaar gemaakt en deels op grond van meerdere weigeringsgronden uit de Wob geweigerd (artikelen 10, eerste lid, sub c, tweede lid, sub e, vierde lid en zevende lid, sub b, van de Wob). In de uitspraak staat de vraag centraal of de Minister mocht weigeren om de in de rapporten vermelde dieraantallen, aantallen huisvestingsplaatsen, adresgegevens, bedrijfsnamen en verschillende nummers openbaar te maken.

Dieraantallen en aantallen huisvestingsplaatsen zijn bedrijfsgegevens die een (rechts)persoon vertrouwelijk meedeelt aan de overheid en zijn daarmee gegevens zoals bedoeld in artikel 10, eerste lid, aanhef en sub c, van de Wob. Dergelijke bedrijfsgegevens worden niet openbaar gemaakt, tenzij het gaat om milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu (emissiegegevens). Oftewel:

als de bedrijfsgegevens emissiegegevens zijn, moeten deze openbaar worden gemaakt. Als de bedrijfsgegevens wel milieu-informatie maar geen emissiegegevens zijn, dan hoeven deze gegevens alleen openbaar te worden gemaakt als het belang van openbaarmaking zwaarder weegt dan het belang van het beschermen van de vertrouwelijke bedrijfsgegevens. Dit volgt uit artikel 10, vierde lid, van de Wob. Het is dus belangrijk om te bepalen of er sprake is van milieu-informatie én of de milieu-informatie betrekking heeft op emissiegegevens.

Of er sprake is van milieu-informatie moet ingevolge artikel 1, sub g, van de Wob worden bepaald aan de hand van artikel 19.1a van de Wet milieubeheer (Wm). Daaruit volgt dat er bijvoorbeeld sprake is van milieu-informatie als het gaat om informatie in documenten over de toestand van elementen in het milieu (zoals lucht, water, bodem en natuur), factoren (zoals emissies) die deze elementen (waarschijnlijk) aantasten of maatregelen of activiteiten die op deze elementen en factoren van het milieu een uitwerking (kunnen) hebben. Dieraantallen en aantallen huisvestingsplaatsen zijn aan te merken als milieu-informatie in de zin van artikel 19.1a, eerste lid, van de Wm, omdat het gegevens zijn over een activiteit die een uitwerking kan hebben op de factoren als bedoeld in artikel 19.1a, eerste lid, van de Wm. Voor dit oordeel verwijst de rechtbank naar een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 4 november 2009 (ECLI:NL:RVS:2009:BK1977).

De dieraantallen en aantallen huisvestingsplaatsen zijn in dit geval naar het oordeel van de rechtbank echter geen emissiegegevens. De aantallen zijn namelijk vastgelegd in controlerapportages van de NVWA en niet in een besluit waaraan een beoordeling over emissies in het milieu ten grondslag ligt (bijvoorbeeld een omgevingsvergunning milieu). Dit is wel een voorwaarde om gegevens als emissiegegevens aan te kunnen merken. Dit volgt uit een arrest van het Hof van Justitie (Hof) van 23 november 2016 (ECLI:EU:C:2016:889). Daarin heeft het Hof namelijk geoordeeld dat onder emissiegegevens informatie valt die het publiek in staat stelt om te controleren of het bevoegd gezag emissies goed heeft beoordeeld. Tegelijkertijd heeft het Hof ook gewaarschuwd voor een te ruime uitleg van het begrip emissiegegevens. Een te ruime uitleg zou de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om openbaarmaking van milieu-informatie te weigeren vanwege de vertrouwelijkheid van bedrijfsgegevens namelijk zinledig maken. Ook zou een te ruime uitleg onevenredig afbreuk doen aan de bescherming van de geheimhoudingsplicht. Het is dus niet de bedoeling om alle milieu-informatie als emissiegegevens aan te merken.

Omdat de dieraantallen en aantallen huisvestingsplaatsen in dit geval naar het oordeel van de rechtbank wel als milieu-informatie, maar niet als emissiegegevens moeten worden aangemerkt, moest de Minister het belang van openbaarmaking afwegen tegen het belang van bescherming van de bedrijfsgegevens. De Minister heeft een dergelijke belangenafweging echter niet uitgevoerd. Daarom heeft

de Minister de weigeringsgrond als bedoeld in artikel 10, vierde lid, van de Wob naar het oordeel van de rechtbank niet correct toegepast.

Ook heeft de Minister naar het oordeel van de rechtbank ten onrechte de weigeringsgrond als bedoeld in artikel 10, zevende lid, sub b, van de Wob toegepast. Op grond van dat artikelonderdeel wordt milieu-informatie niet openbaar gemaakt voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage. Voor het inroepen van deze weigeringsgrond heeft de Minister verwezen naar een uitspraak van de Afdeling van 18 april 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1282). In deze uitspraak heeft de Afdeling geoordeeld dat er sprake was van een gerechtvaardigde vrees voor dierenrechtenactivisme jegens de pelsdierhouderij en dat het bevoegd gezag daarom een Wob-verzoek jegens een pelsdierhouderij had moeten afwijzen. Naar het oordeel van de rechtbank blijkt echter niet dat deze vrees meebrengt dat door openbaarmaking van de dieraantallen en aantallen huisvestingsplaatsen de veiligheid van de pelsdierhouderijen in het geding komt, of in ieder geval zodanig dat het belang van de beveiliging van pelsdierhouderijen en het voorkomen van sabotage zwaarder zou moeten wegen dan het publieke belang van openbaarmaking.

Dit oordeel van de rechtbank lijkt in eerste instantie haaks te staan op de uitspraak van de Afdeling van 18 april 2018, maar mogelijk valt dit mee gezien de overige, hierna te bespreken, overwegingen van de rechtbank.

Adresgegevens, bedrijfsnamen en nummers

De rechtbank heeft namelijk geoordeeld dat de Minister mocht weigeren om de bedrijfsadresgegevens, Kamer van Koophandelnummers en bedrijfsrelatienummers openbaar te maken, omdat de vrees gerechtvaardigd is dat bij het bekend worden van deze gegevens het risico reëel is dat pelsdierhouderijen en de bij deze houderijen betrokken personen worden benaderd door kwaadwillenden. Dit sluit dus aan bij de uitspraak van de Afdeling van 18 april 2018.

Ook mocht de Minister weigeren om de woonadresgegevens openbaar te maken, omdat het belang van eerbiediging en bescherming van de persoonlijke levenssfeer zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking.

Slot

Deze uitspraak maakt duidelijk dat het lastig is om openbaarmaking van gegevens over veehouderijen te voorkomen. Als het gaat om dieraantallen en aantallen huisvestingsplaatsen is namelijk sprake van milieu-informatie. Afhankelijk van het document waarin deze aantallen zijn vastgelegd, betreft het mogelijk ook emissiegegevens. Emissiegegevens moeten vrijwel altijd openbaar worden gemaakt. Bij milieu-informatie niet zijnde emissiegegevens is nog ruimte voor een belangenafweging, al is deze beperkt. Verder lijkt de openbaarmaking van bedrijfsadresgegevens en verschillende bedrijfsnummers niet snel te mogen worden geweigerd, tenzij sprake is van een gerechtvaardigde vrees voor dierenrechtenactivisme, maar dat wordt niet snel

aangenomen. Woonadresgegevens hoeven daarentegen niet openbaar te worden gemaakt vanwege de eerbiediging en bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

F.H. Damen