



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Openbaarheid van bestuur. Locatiegegevens. Emissiegegevens. PAS-meldingen.

Drahmann, A.; Bakkum, M.H.A.

Citation

Drahmann, A., & Bakkum, M. H. A. (2021). Openbaarheid van bestuur. Locatiegegevens. Emissiegegevens. PAS-meldingen. *Bouwrecht*, 2021(6), 319-327. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3278527>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3278527>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

die op enkele meters afstand van zijn raam staat. Gelet op zijn uitzicht is het aannemelijk dat hij hinder ondervindt van afval rondom de container. Daarbij acht de Afdeling het vanwege de grote hoeveelheid afval rond de container aannemelijk dat deze op dat moment niet goed functioneerde. Daardoor is het niet onaannemelijk dat appelland zijn huisvuilzak op juiste wijze in de container heeft geplaatst, maar dat deze niet naar beneden is gevallen. Voorts heeft appelland een verklaring van zijn huishoudelijke hulp overgelegd, waarmee hij heeft onderbouwd dat het in de praktijk voorkomt dat huisvuil in het vak van de container achterblijft en hier vervolgens weer uit wordt gehaald door een volgende gebruiker die zijn eigen huisvuil kwijt wil in de container. Ook in deze zaak gaat het om een combinatie van een logische verklaring onderbouwd met stukken (foto's en een verklaring van een derde) op basis waarvan de Afdeling oordeelt dat appelland ten onrechte als overtreder is aangemerkt.

8. Uit de hiervoor besproken reeks zaken van 10 februari 2021 blijkt maar weer dat een appelland met een logisch en plausibel verhaal aannemelijk kan maken dat hij of zij geen overtreder is. Eerder merkte ik in het kader van de 'vuilniszakkenjurisprudentie' al op dat aannemelijk maken (dus) echt wat anders is dan bewijzen (zie mijn annotatie bij ABRvS 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2130, AB 2018/434). Echt harde bewijzen zijn immers in geen van de hiervoor besproken zaken uit 10 februari 2021 voorhanden. Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat niet ieder 'zielig verhaal' de aannemelijkheidstoets van de Afdeling passeert (zie bijvoorbeeld ABRvS 8 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI0438, AB 2009/291 en ABRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4504). Zoals de Afdeling het treffend zegt in de uitspraken van 10 februari 2021 ten aanzien van Den Haag, Brunssum en Utrechtse Heuvelrug is het (met ondersteunende documentatie gemotiveerde) verhaal van de appellanden dat zij de betreffende afvalstoffen niet zelf op onjuiste wijze hebben aangeboden echter wel "aannemelijker" dan de stelling van de respectievelijke verweerders dat appellanden dit wel (zelf) zouden hebben gedaan.

C.M.M. van Mil

BR 2021/52

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 27 januari 2021, nr. 202004073/1/A3
(Mrs. B.J. van Ettekooven, N. Verheij en H.J.M. Baldinger)
m.nt. A. Drahmann & M.H.A. Bakkum¹

(Art. 10 Wob)

Omgevingsvergunning in de praktijk 2021/8434
M en R 2021/45
Milieurecht Totaal 2021/7235
AB 2021/75
ECLI:NL:RVS:2021:153

¹ Annemarie Drahmann en Marc Bakkum zijn werkzaam aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden.

Openbaarheid van bestuur. Locatiegegevens. Emissiegegevens. PAS-meldingen.

Uit deze uitleg van het Hof volgt naar het oordeel van de Afdeling dat ook de plaats van de emissies informatie over emissies in het milieu is. Het oordeel van de rechtbank dat een emissie een bron heeft, dat die bron een locatie heeft en dat om die reden de locatiegegevens van een emissiebron ook emissiegegevens zijn, is dus juist. Dat het, zoals de minister en LTO Noord betogen, met de wél openbaar gemaakte gegevens mogelijk is om te controleren of de beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies door het bestuursorgaan correct is, is in het kader van de locatiegegevens in de PAS-meldingen niet van belang. Uit de hiervoor in overweging 6.4 weergegeven uitleg van het Hof van Justitie volgt expliciet dat de plaats van emissies onder informatie over de emissies valt en dus dat de locatiegegevens ook emissiegegevens zijn.

Op grond van artikel 10, zevende lid, aanhef en onder b, van de Wob blijft het verstrekken van milieu-informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage. Dit alles betekent dat de minister bij het invoeren van de in artikel 10, zevende lid, aanhef en onder b, van de Wob neergelegde uitzonderingsgrond aannemelijk moet maken dat openbaarmaking van de desbetreffende milieu-informatie daadwerkelijk schade zou toebrengen aan het met geheimhouding gediende belang, te weten de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage. Daarvoor moeten ook concrete aanknopingspunten bestaan. Met andere woorden: voor een beroep op de uitzonderingsgrond in dit soort zaken, waarin het gaat om openbaarmaking van milieu-informatie over emissies, ligt de bewijsrechtelijke en motiveringsdrempel hoger dan in andere zaken.

Uitspraak op de hoger beroepen van:

- 1 de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
 - 2 Land- en Tuinbouworganisatie Noord (hierna: LTO Noord), gevestigd te Zwolle,
- appellanten,
tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland (hierna: de rechtbank) van 3 juli 2020 in zaken nrs. 20/300 en 20/301 in het geding tussen:
Coöperatie Mobilisation for the Environment (hierna: MOB), gevestigd te Nijmegen,
en
de minister.

Procesverloop

Bij drie afzonderlijke deelbesluiten van 6 juni, 1 juli en 23 juli 2019 heeft de minister twee verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) van MOB deels ingewilligd en deels afgewezen.

Bij besluit van 10 december 2019 heeft de minister het door MOB daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 1 april 2020 heeft de minister het besluit van 10 december 2019 gewijzigd en het door MOB gemaakte bezwaar opnieuw ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 3 juli 2020 heeft de rechtbank het door MOB ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 1 april 2020 vernietigd, voor zover daarbij openbaarmaking van de locatiegegevens uit de meldingen van de tien derde-belanghebbenden bij de drie deelbesluiten van 6 juni, 1 juli en 23 juli 2019 is geweigerd, het bezwaar van MOB alsnog gegrond verklaard in die zin dat de locatiegegevens uit de meldingen van de tien derde-belanghebbenden alsnog openbaar worden gemaakt en bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het besluit van 1 april 2020. Deze uitspraak is aangehecht. Tegen deze uitspraak hebben de minister en LTO Noord hoger beroep ingesteld.

MOB heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Enkele derde-belanghebbenden hebben een nadere reactie ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 oktober 2020, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. E.C. Pietermaat, advocaat te Den Haag, LTO Noord en een derde-belanghebbende, beiden vertegenwoordigd door mr. J.T.A.M. van Mierlo, advocaat te Zwolle, en MOB, vertegenwoordigd door mr. V. Wösten, advocaat te Den Haag, zijn verschenen. De Afdeling heeft het onderzoek ter zitting geschorst om de geheimhoudingskamer de gelegenheid te geven de door de minister overgelegde stukken te beoordelen. De geheimhoudingskamer heeft vastgesteld dat die stukken de ongeschoonde versies zijn van de documenten waarop de procedure op grond van de Wob betrekking heeft, te weten tien PAS-meldingen. De geheimhoudingskamer heeft partijen vervolgens meegedeeld dat, gelet op artikel 14, derde lid, van de Procesregeling bestuursrechtelijke colleges 2014, gehandeld wordt alsof is beslist dat de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is.

Omdat de toestemming als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is verleend, de Afdeling een ongeschoonde versie van één van de PAS-meldingen heeft kunnen inzien, en de overige PAS-meldingen gelijksoortig zijn en vergelijkbare informatie bevatten, heeft de Afdeling zich voldoende voorgelicht geacht en het onderzoek gesloten. Geen van de partijen heeft laten weten een nadere zitting te wensen.

Overwegingen

1. Het relevante juridische kader is opgenomen in een bijlage die onderdeel is van deze uitspraak.

Inleiding

2. MOB heeft op 13 januari 2019 twee Wob-verzoeken ingediend. Zij heeft bij die verzoeken verzocht om openbaarmaking van gegevens over alle agrarische bedrijven waarvoor een melding in het kader van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) is ingediend bij alle bevoegde gezagen vanaf 1 juli 2015 tot 13 januari 2019 en om openbaarmaking

van gegevens over alle niet-agrarische bedrijven waarvoor zo'n melding is gedaan.

2.1 Voor de context waarin de Wob-verzoeken zijn ingediend, is het volgende van belang. Vanaf 1 juli 2015 is het PAS en de daarbij behorende regelgeving van kracht. Het PAS voorziet in een programmatische aanpak van de stikstofproblematiek in Natura 2000-gebieden. Het PAS heeft een dubbele doelstelling. Enerzijds is het gericht op het behoud en waar mogelijk herstel van natuurwaarden die voor stikstof gevoelig zijn en anderzijds op het scheppen van depositieruimte voor nieuwe activiteiten die neerslag (depositie) van stikstof veroorzaken. Het PAS voorziet in herstelmaatregelen voor de natuur en bronmaatregelen, gericht op een daling van de stikstofdepositie. Een deel van de depositiedaling door de bronmaatregelen en een deel van de autonome depositiedaling worden in het programma als depositieruimte beschikbaar gesteld voor nieuwe activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken. De totale depositieruimte bestaat uit ruimte voor autonome ontwikkelingen en activiteiten onder de grenswaarde en uit ontwikkelingsruimte die wordt toebedeeld aan nieuwe activiteiten waarvoor voorafgaande toestemming (een vergunning) is vereist. Voor sommige activiteiten die geen andere negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied hebben dan stikstofdepositie en waarbij de depositie tussen bepaalde grenswaarden valt, geldt de vergunningplicht niet, maar moet wél een melding worden gedaan bij het bevoegde gezag. Voor een uitgebreide beschrijving van het PAS verwijst de Afdeling naar haar uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (hierna: de PAS-uitspraak). In die uitspraak heeft de Afdeling over de activiteiten die met toepassing van de uitzondering op de vergunningplicht zonder vergunning zijn gerealiseerd of verricht, geoordeeld dat deze alsnog vergunningplichtig zijn. Dat geldt, aldus de Afdeling, ook voor activiteiten waarvoor de meldingsplicht bestaat (zie overweging 33.2).

2.2. De Wob-verzoeken van MOB strekken tot openbaarmaking van deze meldingen in het kader van het PAS van zowel agrarische als niet-agrarische bedrijven. Meer in het bijzonder heeft MOB verzocht om openbaarmaking van ten minste de bedrijfsadressen, de betrokken Natura 2000-gebieden en natuurtypes, maar ook de omvang van de stikstofdepositie in de bestaande en beoogde bedrijfs-situatie. Dat komt in de praktijk neer op een afschrift van de complete AERIUS-berekening, aldus MOB. AERIUS is het softwarepakket dat wordt gebruikt voor de uitvoering van het PAS. Het softwarepakket bevat onder andere het AERIUS Register. Dat is een registratie-instrument voor gegevens over de afschrijving, bijschrijving en reservering van ontwikkelingsruimte en gegevens over meldingsplichtige projecten of andere handelingen. Voor een uitgebreide beschrijving van AERIUS, verwijst de Afdeling naar de PAS-uitspraak (zie overwegingen 3.10 e.v.).

De besluitvorming en de procedure bij de rechtbank

3. De Wob-verzoeken omvatten PAS-meldingen van ongeveer 3.500 bedrijven. De minister heeft die meldingen onderverdeeld in drie categorieën, te weten i) de

niet-agrarische PAS-meldingen, ii) de meldingen van agrarische en niet-agrarische prioritaire projecten en iii) de agrarische PAS-meldingen. De minister heeft in drie deelbesluiten over de Wob-verzoeken beslist. Achter de drie deelbesluiten is een identieke inventarislijst opgenomen, waarin de drie hoofdcategorieën zijn onderverdeeld in 24 subcategorieën van meldingen. De subcategorieën 12 tot en met 23 bevatten de niet-agrarische meldingen per provincie. Over die subcategorieën heeft de minister met het eerste deelbesluit van 6 juni 2019 beslist. In subcategorie 24 zijn de meldingen van agrarische en niet-agrarische prioritaire projecten opgenomen. Daarover gaat het tweede deelbesluit van 1 juli 2019. En ten slotte omvatten de subcategorieën 1 tot en met 11 de agrarische meldingen per provincie. Over die subcategorieën gaat het derde deelbesluit van 23 juli 2019.

3.1. Voor alle PAS-meldingen geldt dat de minister de meldingsbevestiging uit het AERIUS Register openbaar heeft gemaakt, met uitzondering van de daarin opgenomen persoonsgegevens. De minister heeft gesteld dat in de documenten persoonsgegevens staan zoals namen, privéadressen, topografische kaarten, coördinaten en e-mailadressen. Met betrekking tot die gegevens moet de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zwaarder wegen dan het belang van openbaarmaking, aldus de minister.

3.2. Bij besluit van 10 december 2019 heeft de minister het bezwaar van MOB ongegrond verklaard. De minister heeft per onderdeel van een PAS-melding beoordeeld of het gaat over milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu. Volgens de minister zijn de contact- en locatiegegevens in beginsel niet aan te merken als milieu-informatie. Dat is anders indien de bedrijfsactiviteit op de locatie valt onder milieu-informatie. De uitzonderingsgrond 'eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer' blijft van toepassing, omdat de locatiegegevens in dit geval geen betrekking hebben op emissies in het milieu, aldus de minister. De minister heeft voor de definitie van persoonsgegevens aangesloten bij artikel 4 van Verordening (EU) 2016/679 van het Europees parlement en de raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming; hierna: AVG). Verder is de minister bij zijn standpunt gebleven dat het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zwaarder dient te wegen dan het belang van openbaarheid. Daarbij heeft hij de mogelijke dreiging van dierenrechtsextremisme mee laten wegen en de omstandigheid dat de bestuurlijke aangelegenheid waarover de PAS-meldingen gaan niet minder controleerbaar wordt als de persoonsgegevens niet openbaar worden gemaakt.

3.3. MOB heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de rechtbank. Op 12 maart 2020 heeft de rechtbank een regiezitting gehouden. Omdat de Wob-verzoeken de PAS-meldingen van ongeveer 3.500 bedrijven omvatten, is tijdens deze zitting uit praktische overwegingen afgesproken om een selectie van PAS-meldingen te maken van maximaal tien belanghebbenden uit de verschillende provincies. De

minister heeft toegezegd een nieuw besluit op bezwaar te nemen, waarbij afzonderlijk over de openbaarmaking van de PAS-meldingen van deze tien belanghebbenden zal worden beslist.

3.4. Bij besluit van 1 april 2020 heeft de minister het besluit van 10 december 2019 gewijzigd in die zin dat hij het heeft ingetrokken voor zover daarbij het bezwaar van MOB dat betrekking heeft op de PAS-meldingen van de tien belanghebbenden ongegrond is verklaard. Hij heeft dat bezwaar vervolgens in zoverre opnieuw ongegrond verklaard. De minister heeft voor de motivering verwezen naar het besluit op bezwaar van 10 december 2019.

3.5. De rechtbank heeft vervolgens op 3 juli 2020 uitspraak gedaan in de procedure over de PAS-meldingen van deze tien belanghebbenden. Zij heeft de procedures over de PAS-meldingen van de overige belanghebbenden geschorst totdat haar uitspraak van 3 juli 2020 onherroepelijk is geworden dan wel totdat de Afdeling uitspraak heeft gedaan in een eventueel hoger beroep tegen deze uitspraak.

De aangevallen uitspraak

4. De rechtbank heeft het beroep van MOB gegrond verklaard en het besluit van 1 april 2020 vernietigd. Volgens de rechtbank had de minister niet mogen weigeren om de locatiegegevens in de PAS-meldingen van de tien derde-belanghebbenden openbaar te maken. De rechtbank heeft het bezwaar van MOB in zoverre alsnog gegrond verklaard in die zin dat de locatiegegevens in de PAS-meldingen van de tien derde-belanghebbenden alsnog openbaar worden gemaakt. Zij heeft verder bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het besluit van 1 april 2020.

4.1. Volgens de rechtbank kunnen de locatiegegevens in dit geval worden aangemerkt als milieu-informatie, omdat de gegevens onder de in artikel 19.1a, eerste lid, van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) neergelegde definitie van milieu-informatie vallen. Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat deze locatiegegevens ook emissiegegevens zijn. Uit de aard van de zaak vloeit voort dat een emissie een bron heeft en dat die bron een locatie heeft. Verder heeft de rechtbank in dit verband van belang gevonden dat de ratio achter de openbaarheid van emissiegegevens niet alleen is gelegen in de kenbaarheid van de gevolgen van een emissie, maar evenzeer in de kenbaarheid van de oorzaak van die emissie. Omdat de locatiegegevens ook emissiegegevens zijn, heeft de minister zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob in de weg staat aan openbaarmaking van de desbetreffende locatiegegevens. De minister heeft zich volgens de rechtbank evenmin op het standpunt kunnen stellen dat artikel 10, zevende lid, aanhef en onder b, van de Wob aan openbaarmaking van de locatiegegevens in de weg staat. De minister heeft niet aannemelijk gemaakt dat het belang van de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage zodanig zwaarwegend is dat dit belang aan openbaarmaking in de weg staat, aldus de rechtbank.

Het geschil in hoger beroep

5. De minister en LTO Noord hebben hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank.

5.1. De minister betoogt dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de locatiegegevens milieu-informatie zijn, maar ten onrechte dat deze milieu-informatie betrekking heeft op emissies in het milieu. Hij heeft voor dat standpunt verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:795. Uit deze uitspraak volgt volgens de minister juist dat locatiegegevens geen emissiegegevens hoeven te zijn. Verder heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat de locatiegegevens noodzakelijk zijn om te controleren of de beoordeling van de - in dit geval - voorzienbare emissies juist is. Op basis van de wél openbaar gemaakte gegevens uit de PAS-meldingen zijn de emissies te controleren. De vraag of de locatiegegevens noodzakelijk zijn om handhavingsverzoeken te kunnen indienen, is niet relevant. Het is altijd mogelijk om een handhavingsverzoek in te dienen, aldus de minister. Voor zover de locatiegegevens emissiegegevens zouden zijn, betoogt de minister dat de rechtbank ten onrechte voorbij is gegaan aan het feit dat de waarschuwingen van de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (hierna: NCTV) voldoende aanleiding geven om vast te stellen dat de in artikel 10, zevende lid, aanhef en onder b, van de Wob genoemde belangen zich voordoen. Het belang van openbaarmaking weegt volgens de minister niet op tegen het belang van de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage. Daarbij is het, anders dan de rechtbank heeft overwogen, niet noodzakelijk dat zich een concrete dreiging voordoet. Dat al veel informatie openbaar is, waaruit het bestaan en de kenmerken van agrarische bedrijven kunnen worden afgeleid, is evenmin relevant. Het gaat erom dat de locatiegegevens openbaar zouden moeten worden gemaakt in de context van de tien PAS-meldingen. Dit vergroot de kans dat juist deze bedrijven zich met enige vorm van intimidatie en/of bedreiging geconfronteerd zien, aldus de minister.

5.2. Ook LTO Noord betoogt dat de rechtbank de locatiegegevens ten onrechte als emissiegegevens heeft aangemerkt en wijst daarbij eveneens op de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling van 13 maart 2019. De minister mocht openbaarmaking van deze gegevens dan ook weigeren op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob. Verder betoogt LTO Noord dat de minister heeft gemotiveerd dat het indienen van een handhavingsverzoek mogelijk is op basis van de wél openbaar gemaakte gegevens. Bovendien heeft de rechtbank zich er onvoldoende rekenschap van gegeven dat de uitspraak ook een functie heeft voor de andere bedrijven die een PAS-melding hebben gedaan dan de tien willekeurig gekozen "voorbeeldbedrijven". De rechtbank had volgens LTO Noord in deze context moeten motiveren onder welke omstandigheden de minister een beroep op artikel 10, zevende lid, aanhef en onder b, van de Wob had kunnen doen en voor welke bedrijven of bedrijfstypen dat zou gelden. De rechtbank veronderstelt verder ten onrechte dat geen enkele agrarische ondernemer bevreesd zou hoeven te zijn voor bedreigingen, aldus LTO Noord.

Beoordelingskader

6. Voor de beoordeling van de hoger beroepen moet in de eerste plaats de vraag worden beantwoord of de locatiegegevens zijn aan te merken als milieu-informatie in de zin van artikel 19a, eerste lid, van de Wm. Indien het antwoord op deze vraag bevestigend is, dient vervolgens te worden beoordeeld of de locatiegegevens ook betrekking hebben op emissies in het milieu, als bedoeld in artikel 10, vierde lid, van de Wob. Indien ook het antwoord op die vraag bevestigend is, dan is de uitzonderingsgrond, neergelegd in 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob, niet van toepassing. Dat zou betekenen dat de minister de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer ten onrechte als uitzonderingsgrond voor openbaarmaking heeft toegepast. Als de minister die uitzonderingsgrond ten onrechte heeft toegepast, dient te worden beoordeeld of de minister zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat het verstrekken van milieu-informatie achterwege dient te blijven, omdat het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage. Deze uitzonderingsgrond is neergelegd in artikel 10, zevende lid, aanhef en onder b, van de Wob. De Afdeling hanteert het hiervoor geschetste beoordelingskader bij de beoordeling van de rechtsvragen die voortvloeien uit de aangevoerde hogerberoepsgronden.

i. Milieu-informatie: emissiegegevens

6.1. In het dossier zijn de geschoonde meldingsbevestigingen uit het AERIUS Register opgenomen. Die meldingsbevestigingen zijn gestandaardiseerd en bevatten vergelijkbare locatiegegevens. Uit de ongeschoonde versie van één van de PAS-meldingen blijkt dat deze melding aan voor deze zaak van belang zijnde locatiegegevens bevat: i) het adres van de persoon of rechtspersoon voor wie de melding is gedaan; ii) een kaartje genaamd "Locatie Situatie 1" en de bijbehorende locatiegegevens van de "Emissie (per bron) Situatie 1" en iii) een kaartje genaamd "Locatie Situatie 2" en de bijbehorende locatiegegevens van de "Emissie (per bron) Situatie 2". Verder bevat de melding iv) locatiegegevens in de vorm van een kaartje over de "Deposities natuurgebieden". De minister heeft deze locatiegegevens en vergelijkbare locatiegegevens in de verstrekte PAS-meldingen weggelakt.

6.2. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat deze locatiegegevens zijn aan te merken als milieu-informatie in de zin van artikel 19.1a, eerste lid, van de Wm. Dat heeft de minister ook niet bestreden. Voor het locatiegegeven dat bestaat uit het adres van de natuurlijke of rechtspersoon voor wie de melding is gedaan, geldt hierbij de nuancering dat dit adres alleen milieu-informatie is, indien het adres gelijk is aan de locatie van de activiteiten waarvoor de melding is gedaan. Dat locatiegegevens zijn aan te merken als milieu-informatie, kan ook worden afgeleid uit de door de minister en LTO Noord genoemde uitspraak van de Afdeling van 13 maart 2019. De Afdeling heeft in die uitspraak locatiegegevens van inrichtingen/bedrijven die bij een bedrijfsverplaatsing van een nertsenfokkerij betrokken zijn geweest, aangemerkt als milieu-informatie (zie overweging 4.2). Anders dan de minister lijkt te veronderstellen, volgt

uit die uitspraak echter niet dat locatiegegevens niet ook tegelijkertijd emissiegegevens kunnen zijn. Voor de vraag of de locatiegegevens uit de PAS-meldingen die in deze zaak centraal staan, naast milieu-informatie, ook emissiegegevens zijn, is het volgende van belang.

6.3. Naar aanleiding van de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 23 november 2016, Bayer CropScience, ECLI:EU:C:2016:890 en Commissie/ACC, ECLI:EU:C:2016:889, heeft de Afdeling in de uitspraak van 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2211, overwogen dat onder de begrippen "emissies in het milieu" en "informatie over emissies in het milieu" niet alleen gegevens moeten worden begrepen die de daadwerkelijke uitstoot betreffen, maar ook de gegevens over de invloeden van die emissies op het milieu alsook de gegevens die het publiek in staat stellen te controleren of de beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies door het bestuursorgaan juist is. De begrippen "emissies in het milieu" en "informatie over emissies in het milieu" moeten niet restrictief worden uitgelegd.

6.4. Het Hof heeft, meer in het bijzonder in punt 87 van zijn arrest Bayer CropScience, het begrip "informatie over emissies in het milieu" in de zin van artikel 4, tweede lid, tweede alinea, van Richtlijn 2003/4 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad, zo uitgelegd dat daaronder niet alleen informatie over de emissies als zodanig valt, dat wil zeggen inlichtingen over de aard, de samenstelling, de hoeveelheid, de datum en de plaats van deze emissies, maar ook gegevens over de invloeden die deze emissies op kortere of langere termijn op het milieu hebben.

6.5. Uit deze uitleg van het Hof volgt naar het oordeel van de Afdeling dat ook de plaats van de emissies informatie over emissies in het milieu is. Het oordeel van de rechtbank dat een emissie een bron heeft, dat die bron een locatie heeft en dat om die reden de locatiegegevens van een emissiebron ook emissiegegevens zijn, is dus juist. Dat het, zoals de minister en LTO Noord betogen, met de wél openbaar gemaakte gegevens mogelijk is om te controleren of de beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies door het bestuursorgaan correct is, is in het kader van de locatiegegevens in de PAS-meldingen niet van belang. Uit de hiervoor in overweging 6.4 weergegeven uitleg van het Hof van Justitie volgt expliciet dat de plaats van emissies onder informatie over de emissies valt en dus dat de locatiegegevens ook emissiegegevens zijn.

6.6. De hiervoor in overweging 6.1 onder i) tot en met iv) omschreven locatiegegevens in de PAS-meldingen hangen verder dusdanig met elkaar samen, dat geen mogelijkheid bestaat om het ene locatiegegeven wel en het andere locatiegegeven niet aan te merken als milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu. Dat is, zoals gezegd, alleen anders indien het adres van de natuurlijke of rechtspersoon voor wie de melding is gedaan niet gelijk is aan de locatie van de activiteiten waarvoor de melding is gedaan. De rechtbank heeft daarom terecht geoordeeld dat de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob, niet

aan de openbaarmaking van de locatiegegevens in de weg kan staan. Deze bepaling is, gelet op artikel 10, vierde lid, van de Wob, niet van toepassing op de door MOB verzochte locatiegegevens in de tien PAS-meldingen.

6.7. Gelet op het hiervoor onder 6 weergegeven beoordelingskader, zal de Afdeling hieronder beoordelen of de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het verstrekken van milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu achterwege dient te blijven, omdat het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.

ii. **Belangenafweging: beveiliging van bedrijven en voorkomen van sabotage**

7. Op grond van artikel 10, zevende lid, aanhef en onder b, van de Wob blijft het verstrekken van milieu-informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage. In de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling staat dat deze uitzonderingsgrond voorkomt in de (inmiddels vervallen) Wet rampen en zware ongevallen. Mede gezien de terroristische aanslagen in september 2001 en daarna, is ervoor gekozen deze grond in de Wob op te nemen en het toepassingsgebied ervan te verbreden tot gevallen van passieve openbaarmaking. Dit is volgens de wetgever een uitwerking van de in artikel 4, vierde lid, onder b, van het Verdrag van Aarhus (hierna: het Verdrag) opgenomen uitzonderingsgrond over openbare veiligheid. Verder volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming dat deze uitzonderingsgrond restrictief, dus terughoudend, moet worden toegepast. Dat betekent onder meer dat openbaarmaking van de desbetreffende milieu-informatie daadwerkelijk schade zou toebrengen aan het met geheimhouding gediende belang en dat de besluitvorming hierover met zodanige waarborgen moet zijn omkleed dat de uitzonderingsgrond niet op willekeurige gronden wordt toegepast. Volgens de geschiedenis van de totstandkoming bevat het Verdrag twee waarborgen die relevant zijn voor de invulling van het begrip "restrictief". In de eerste plaats moet het bestuursorgaan een actieve belangenafweging verrichten, waarbij het rekening moet houden met het publieke belang van openbaarheid van de desbetreffende milieu-informatie. In de tweede plaats moet het bestuursorgaan in aanmerking nemen of de verzochte informatie gaat over emissies in het milieu. Het Verdrag hecht grote waarde aan openbaarmaking van gegevens over emissies en deze informatie behoort uit een oogpunt van verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag tot de belangrijkste milieu-informatie. Daarom is in artikel 10, achtste lid, van de Wob bepaald dat het bestuursorgaan bij zijn belangenafweging in aanmerking neemt of de gevraagde informatie gaat over emissies in het milieu (zie *Kamerstukken II 2002/03*, 28 835, blz. 32-33).

7.1. Op de uitzonderingsgrond van artikel 10, zevende lid, onder b, van de Wob kan een beroep worden gedaan, indien objectieve omstandigheden het met het oog op de beveiliging van de betrokken bedrijven en het voorkomen

van sabotage noodzakelijk maken dat openbaarmaking van de verzochte milieu-informatie achterwege blijft. De Afdeling volgt de minister niet in zijn standpunt dat de toepassing van artikel 10, zevende lid, onder b, van de Wob niet zou verschillen van de toepassing van artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob en dat de rechtspraak van de Afdeling over deze laatste uitzonderingsgrond zonder meer kan worden ingeroepen bij de uitzonderingsgrond die in deze zaak relevant is. Daarvoor is in de eerste plaats van belang dat artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob, anders dan artikel 10, zevende lid, aanhef en onder b, een open uitzonderingsgrond bevat in die zin dat onder het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijk of rechtspersonen of derden uiteenlopende belangen kunnen vallen. Een ruime invulling van deze open uitzonderingsgrond verdraagt zich slecht met het regime van openbaarmaking van milieu-informatie, dat tot doel heeft het zo veel als mogelijk verstrekken van informatie over emissies in het milieu. Dat volgt uit artikel 10, achtste lid, van de Wob en uit de hiervoor weergegeven geschiedenis van de totstandkoming waarin staat dat de gegevens over emissies tot de belangrijkste milieu-informatie behoren. Dit alles betekent dat de minister bij het invoeren van de in artikel 10, zevende lid, aanhef en onder b, van de Wob neergelegde uitzonderingsgrond aannemelijk moet maken dat openbaarmaking van de desbetreffende milieu-informatie daadwerkelijk schade zou toebrengen aan het met geheimhouding gediende belang, te weten de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage. Daarvoor moeten ook concrete aanknopingspunten bestaan. Met andere woorden: voor een beroep op de uitzonderingsgrond in dit soort zaken, waarin het gaat om openbaarmaking van milieu-informatie over emissies, ligt de bewijsrechtelijke en motiveringsdrempel hoger dan in andere zaken.

7.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister, zoals de rechtbank terecht heeft geoordeeld, deze drempel niet gehaald. De minister heeft ter ondersteuning van zijn standpunt dat hij aan het belang van de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage in redelijkheid een zwaarder gewicht heeft kunnen geven dan aan het belang van openbaarmaking, gewezen op dierenrechtenextremisme dat een beperkte, maar wel een actuele bedreiging vormt voor agrarische bedrijven. Volgens de minister waarschuwt de NCTV al enige tijd voor dat extremisme en is daar ook een paragraaf aan gewijd in de meest actuele publicatie "Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland" nr. 52 (mei 2020). De waarschuwingen van de NCTV geven volgens de minister voldoende aanleiding om vast te stellen dat de in artikel 10, zevende lid, aanhef en onder b, van de Wob genoemde belangen zich voordoen. Verder is volgens hem van belang dat als bij een ieder bekend wordt welke bedrijven vanaf 2015 een PAS-melding hebben gedaan, dit de kans vergroot dat juist die bedrijven mogelijk met enige vorm van intimidatie en/of bedreiging zullen worden geconfronteerd. Daarbij heeft de minister er, ook ter zitting van de Afdeling, op gewezen dat sinds de PAS-uitspraak een breed en intensief

maatschappelijk debat plaatsvindt over maatregelen om de stikstofuitstoot te beperken.

7.3. Hoewel het op zichzelf juist is dat de in artikel 10, zevende lid, aanhef en onder b, van de Wob genoemde belangen zich, ook gelet op de huidige maatschappelijke ontwikkelingen, kunnen voordoen, is deze vaststelling niet genoeg voor de conclusie dat openbaarmaking van de locatiegegevens die hier aan de orde zijn daadwerkelijk schade zou toebrengen aan de met de geheimhouding gediende belangen. Dat de NCTV dierenrechtenextremisme heeft genoemd in het Dreigingsbeeld, biedt, anders dan de minister stelt, niet een concreet aanknopingspunt dat die schade ook daadwerkelijk zou optreden. Daarbij is bovendien van belang dat het dierenrechtenextremisme weliswaar wordt genoemd in het Dreigingsbeeld, maar daarin staat ook dat de Nederlandse dierenrechtenbeweging al lange tijd klein is en dat deze zich vooral uit in vreedzame demonstraties. Verder is van belang dat de verzoeken, zoals hiervoor onder 3 is uiteengezet, betrekking hebben op duizenden meldingen en evenveel locatiegegevens van bedrijven. Zonder nadere motivering, die ontbreekt, is niet aannemelijk dat betrokken bedrijven in de gevarenzone belanden bij openbaarmaking van de locatiegegevens. Ook de vaststelling dat na de PAS-uitspraak een breed en intensief maatschappelijk debat plaatsvindt over de stikstofproblematiek vormt niet een concreet aanknopingspunt dat daadwerkelijk schade aan de met de geheimhouding gediende belangen zou worden toegebracht. Ter zitting van de Afdeling heeft de minister in dit kader verder verklaard dat de sector als gevolg van de PAS-uitspraak in een lastig parket zit en dat deze situatie bij tijd en wijle spanningen oplevert. Ook als dit moet worden aangenomen, is dit in het licht van de aard van de verzochte milieu-informatie, onvoldoende voor de conclusie dat de minister het belang van geheimhouding van alle gevraagde locatiegegevens in redelijkheid heeft kunnen laten prevaleren boven de belangen gediend met openbaarmaking van die gegevens.

7.4. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de minister artikel 10, zevende lid, aanhef en onder b, van de Wob niet aan de weigering om de locatiegegevens openbaar te maken ten grondslag heeft kunnen leggen. Anders dan LTO Noord, ziet de Afdeling geen aanleiding voor vernietiging van de aangevallen uitspraak, omdat de rechtbank zich er onvoldoende rekenschap van zou hebben gegeven dat de uitspraak ook een functie heeft voor de andere bedrijven die een PAS-melding hebben gedaan dan de tien willekeurig gekozen "voorbeeldbedrijven". De rechtbank kan aan de hand van het in deze uitspraak neergelegde beoordelingskader uitspraak doen in de overige bij haar aanhangige procedures.

Conclusie

8. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

9. De minister dient ten aanzien van MOB op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I bevestigt de aangevallen uitspraak;
- II veroordeelt de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit tot vergoeding van bij Coöperatie Mobilisation for the Environment in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.068,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- III bepaalt dat van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een griffierecht van € 532,00 wordt geheven.

Noot**Inleiding**

1. In deze uitspraak staat een informatieverzoek op grond van Wet openbaarheid van bestuur (Wob) centraal dat (mede) ziet op de locatiegegevens van bedrijven die op basis van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) een melding hebben gedaan. In hoger beroep is in geschil in hoeverre deze gegevens kwalificeren als milieu-informatie over emissies in het milieu (emissiegegevens) en of de openbaarmaking van deze gegevens achterwege moet blijven voor de veiligheid van de PAS-melders. Uit deze uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) blijkt dat de Afdeling zowel het begrip 'emissiegegevens' als de uitzonderingsgrond over de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage restrictief toepast. Na een bespreking van de casus en het oordeel van de Afdeling (onder 2 en 3) zullen wij reflecteren op de openbaarheid van emissiegegevens, in het bijzonder in het licht van het recent door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel Wet open overheid (Woo) (onder 4 en 5). We sluiten af met een conclusie (onder 6).

Casus

2. Onder het PAS konden bedrijven voor bedrijfsactiviteiten met een beperkte stikstofuitstoot volstaan met een melding. Uit de bekende PAS-uitspraken van de Afdeling volgt echter dat aan die gedane meldingen geen rechten konden worden ontleend (zie ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, en ECLI:NL:RVS:2019:1604, AB 2019/308 en AB 2019/309, m.nt. Ch.W. Backes, alsmede A. Collignon, D.C. Orobio de Castro, E.C. Berkouwer en D. Muis, 'Stikstofproblematiek: consequenties en oplossingsrichtingen voor de bouwpraktijk vanuit bestuursrechtelijk en civielrechtelijk perspectief', BR 2019/88, en A. Collignon & mr. E.C. Berkouwer, 'De Wet natuurbescherming, stikstof en de bouwpraktijk na de PAS-uitspraken: waar staan we?', BR 2020/71). De milieuorganisatie Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. (MOB) was blijkbaar geïnteresseerd om welke meldingen het hier gaat en heeft op grond van de Wob om gegevens verzocht over alle PAS-meldingen die tussen 1 juli 2015 en 13 januari 2019 zijn gedaan. Dit verzoek ziet op maar liefst 3500 agrarische bedrijven. Uit

praktische overwegingen is daardoor in beroep besloten om eerst uitspraak te doen over 10 'proefbedrijven'. In hoger beroep staat enkel nog de geweigerde openbaarmaking van persoonsgegevens als namen, privéadressen en locatiegegevens van deze tien proefbedrijven ter discussie. Volgens de minister dient de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zwaarder te wegen dan het belang van openbaarmaking van de gegevens, en is dus de uitzonderingsgrond van art. 10 lid 2 sub e Wob van toepassing. MOB betoogt echter dat deze uitzonderingsgrond niet kan worden toegepast, omdat sprake is van emissiegegevens (art. 10 lid 4 Wob). De Wob kent namelijk ter implementatie van het Verdrag van Aarhus verdergaande openbaarmakingsverplichtingen voor milieu-informatie, en nog verdergaande verplichtingen voor emissiegegevens. Voor niet-milieu-informatie, reguliere milieu-informatie en emissiegegevens gelden dus verschillende uitzonderingsgronden. De wetgever geeft hiervoor als onderbouwing dat emissies mogelijk invloed hebben op het milieu en op de gezondheid van de mens (*Kamerstukken II* 2004/05, 29877, 3, p. 11).

Het oordeel van de Afdeling

3. Uit de uitspraak blijkt dat de gevraagde gegevens concreet het volgende behelzen: het adres van de (rechts)persoon voor wie de melding is gedaan, een kaart met bijbehorende locatiegegevens van de locaties die de emissies gaan veroorzaken en de locatiegegevens over de natuurgebieden waarop de emissie zal neerslaan. Niet in geschil is dat deze gegevens in ieder geval kwalificeren als milieu-informatie in de zin van art. 19.1a lid 1 Wet milieubeheer. Wel geldt hierbij de nuancering dat het adres van de natuurlijke of rechtspersoon voor wie de melding is gedaan, alleen milieu-informatie is, indien dit adres gelijk is aan de locatie van de activiteiten waarvoor de melding is gedaan. Juist bij agrarische bedrijven is dit vaak het geval.

Voor de vervolgvraag of de overige locatiegegevens ook emissiegegevens zijn verwijst de Afdeling allereerst naar het Bayer CropScience-arrest (HvJ EU 23 november 2016, ECLI:EU:C:2016:890, *M en R* 2017/24, m.nt. M. Peeters). Uit dit arrest volgt dat het begrip 'emissiegegevens' niet restrictief moet worden opgevat. Daarom komt de Afdeling tot het oordeel dat ook de plaats van de emissies, emissiegegevens zijn: een emissie heeft een bron, die bron heeft een locatie en dus zijn de locatiegegevens van een emissiebron ook emissiegegevens. Dit oordeel heeft tot gevolg dat de uitzonderingsgrond van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (art. 10, lid 2, aanhef en onder e, Wob) niet aan openbaarmaking van deze gegevens in de weg kan staan. Vervolgens komt de vraag aan de orde of het belang van de beveiliging van de proefbedrijven en het voorkomen van sabotage wel aan openbaarmaking in de weg staat (zie art. 10 lid 7 sub b Wob). Over deze uitzonderingsgrond oordeelt de Afdeling dat deze wel restrictief moet worden geïnterpreteerd. Op deze uitzonderingsgrond kan alleen een beroep worden gedaan als objectieve omstandigheden het met het oog op de beveiliging van de betrokken bedrijven en het voorkomen van sabotage noodzakelijk maken dat openbaarmaking van de verzochte milieu-informatie achterwege

blijft. Als het gaat om openbaarmaking van emissiegegevens ligt de bewijsrechtelijke en motiveringsdrempel hoger dan in 'gewone' zaken. De minister moet aannemelijk maken dat openbaarmaking van emissiegegevens *daadwerkelijk* schade zou toebrengen aan het met geheimhouding gediende belang, te weten de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage. Daarvoor moeten ook *concrete* aanknopingspunten bestaan. Deze bewijsdrempel heeft de minister niet gehaald. Algemene waarschuwingen van de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (NCTV) over dierenrechtenextremisme zijn niet genoeg om de bewijsdrempel te halen.

Reflectie

4. Uit het voorgaande blijkt dat, mede als gevolg van het Verdrag van Aarhus, de wetgever veel waarde hecht aan de openbaarheid van emissiegegevens. Veel van de reguliere uitzonderingsgronden zijn niet van toepassing op deze gegevens. Deze uitspraak laat zien hoe ver deze verplichting gaat. Vanuit een milieuperspectief is het uitgangspunt dat deze gegevens openbaar gemaakt moeten worden begrijpelijk. Toch kunnen wij ons voorstellen dat de PAS-melders in dit concrete geval de uitspraak niet enthousiast hebben ontvangen en dat komt doordat in dit geval sprake is van agrariërs die vaak op hetzelfde adres wonen en hun bedrijf uitoefenen. Dat de openbaarmaking van emissiegegevens verregaand is, blijkt ook uit het feit dat de uitzonderingsgrond op basis waarvan vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens niet openbaar mogen worden gemaakt, niet geldt voor emissiegegevens (art. 10 leden 4 en 7 Wob). Bäcker, Van Aardenne en Vegt hebben er al eerder op gewezen dat emissiegegevens en vertrouwelijke bedrijfsgegevens in elkaar kunnen overlopen, omdat gegevens over de samenstelling en identiteit van geëmitteerde stoffen iets kunnen zeggen over de achterliggende bedrijfsprocessen en daarmee concurrenten bevoordelen (R.J.G. Bäcker, P.H.J. van Aardenne en A.J.A. Vegt, 'To Disclose or Not Disclose, That's the Question', *M en R* 2014/100). De kwalificatie van gegevens als emissiegegevens kan dus grote gevolgen hebben voor bedrijven die privacygevoelige of bedrijfsvertrouwelijke informatie wensen te beschermen. Wij vinden het niet onredelijk dat het algemeen belang van het milieu zwaarder weegt, maar achten het wel van belang dat bedrijven hiervan op de hoogte zijn.

De Woo

5. Nu het wetsvoorstel Woo ter goedkeuring voorligt bij de Eerste Kamer (zie *Kamerstukken I* 2020/21, 33328/35112, N) achten wij het een goed moment om te bezien hoe de openbaarmaking van emissiegegevens in deze wet is geregeld. De Woo heeft als doel om een cultuurverandering te bewerkstelligen binnen overheden zodat meer informatie openbaar wordt gemaakt. Zo is onder meer in art. 2.5 Woo bepaald dat bij de toepassing van de wet wordt uitgegaan van het algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving. Ook wordt de actieve openbaarmakingsplicht (licht) verstevigd. Die plicht is echter hangende het wetgevingsproces

afgezwakt, ook waar het emissiegegevens betreft. Zo is in het meest recente wetsvoorstel niet (meer) opgenomen dat emissiegegevens actief openbaar moeten worden gemaakt. Uiteraard blijft het indienen van een Wob-verzoek mogelijk (de passieve openbaarmaking). Ten aanzien van emissiegegevens is opvallend dat er in art. 5.1 lid 7 Woo wordt bepaald dat de uitzonderingsgronden uit de eerste twee leden van dat artikel niet voor emissiegegevens gelden. Ook de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage, dat is neergelegd in art. 5.1 lid 2 onder h Woo wordt dus uitgezonderd. Dat zou betekenen dat na de inwerkingtreding van de Woo een nog ruimer openbaarheidsregime voor emissiegegevens zal gaan gelden. Wij vragen ons echter af of hier niet sprake is van een wetgevings-technische vergissing. In de eerder genoemde geconsolideerde toelichting bij de wettekst (*Kamerstukken I* 2020/21, 33328/35112, N) valt namelijk te lezen: "Artikel 10, zevende lid, Wob bevatte twee uitzonderingsgronden voor milieu-informatie. In de Woo zijn deze uitzonderingsgronden als gewone relatieve uitzonderingsgronden in artikel 5.1, tweede lid, opgenomen." (p. 90), maar vervolgens ook: "Op grond van het zevende lid kunnen emissiegegevens niet op grond van artikel 5.1, eerste en tweede lid, Woo worden geweigerd. Anders dan artikel 10 van de Wob voorziet artikel 5.1 aanvankelijk niet in een bepaling over emissiegegevens. Dat was zo, omdat de emissiegegevens waren opgenomen in de categorie verplicht actief openbaar te maken informatie van artikel 3.3, eerste lid, Woo. Met een dergelijke actieve openbaarheid zou meer dan voldoende aan het Verdrag van Aarhus worden voldaan, nu dat verdrag vooral de weigering van emissiegegevens verbiedt. Aangezien met de Wijzigingswet Woo is geregeld dat de verplichte openbaarmaking van emissiegegevens in artikel 3.3 is vervallen, is alsnog een regeling over emissiegegevens aan artikel 5.1 toegevoegd. Daartoe dient het zevende lid." (p. 105). Kortom: het lijkt erop dat toen lid 7 gedurende het wetstraject is toegevoegd, abusievelijk over het hoofd is gezien dat de uitzonderingsgrond van artikel 10 lid 7 sub b Wob ook nog toegevoegd moest worden. Althans, wij hopen dat het een vergissing is en niet een opzettelijke keuze. De huidige wettekst zou namelijk betekenen dat zelfs wanneer er concrete aanknopingspunten zijn dat een bepaald (rechts)persoon daadwerkelijk schade zal ondervinden door de openbaarmaking van emissiegegevens, de emissiegegevens toch openbaar moeten worden gemaakt en deze bedrijven niet beschermd zouden kunnen worden tegen sabotage. Een dergelijke absolute openbaarmakingsverplichting gaat volgens ons te ver. Het zou goed zijn als de Eerste Kamer hier nog verandering in zou kunnen aanbrengen.

Afronding

6. Uit de hier gepubliceerde uitspraak blijkt dat de Afdeling het begrip 'emissiegegevens' ruim uitlegt, waardoor ook locatiegegevens eronder vallen en tegelijkertijd de uitzonderingsgrond over de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage restrictief toepast. Met het oog op de gevolgen van milieu-emissies voor de gezondheid van mens en dier vinden wij een ruime openbaarmakingsregeling terecht, maar deze uitspraak laat zien dat dit wel

grote gevolgen kan hebben voor bedrijven. Zeker als bijvoorbeeld het adres van de boerderij en de woning van een agrariër hetzelfde zijn. Het nog ruimere openbaarmakingsregime voor emissiegegevens onder de Woo, waarbij ook deze laatste uitzonderingsgrond komt te vervallen, gaat ons echter een stap te ver. Als er een concreet risico op sabotage bestaat, is ook dan openbaarmaking van de locatiegegevens gerechtvaardigd? Onze hoop is in dezen gericht op de Eerste Kamer die het wetsvoorstel nog moet aannemen.

A. Drahmman & M.H.A. Bakkum

Overeenkomstenrecht

BR 2021/53

Hoge Raad (Civiele kamer) 5 maart 2021, nr. 19/03830
(Mrs. C.A. Streefkerk, G. Snijders, H.M. Wattendorff, F.J.P. Lock en A.E.B. ter Heide)
m.nt. E.W.J. de Groot & R.M.F. de Martines¹

(Art. 6:74, 6:162 BW)

NJB 2021/799
RvdW 2021/273
NJ 2021/99
ECLI:NL:PHR:2020:797
ECLI:NL:HR:2021:339

Uitleg gemeentelijke inspanningsverplichting inzake tijdig beslissen op aanvragen: pas contractuele aansprakelijkheid bij onrechtmatig niet-tijdig beslissen.

Een ontwikkelaar en een gemeente zijn overeengekomen dat de gemeente zich inspent om aanvragen om bouwvergunningen in een specifiek project direct na het indienen in behandeling te nemen en binnen de wettelijke termijnen af te handelen. Op een aantal aanvragen beslist de gemeente uiteindelijk niet binnen de wettelijke termijnen. Het hof oordeelt dat partijen niet hebben beoogd om zonder meer contractuele aansprakelijkheid te scheppen voor het geval de gemeente niet tijdig zou beslissen. Daarom past het hof het kader toe dat geldt voor overheidsaansprakelijkheid wegens het te laat beslissen op een aanvraag. De Hoge Raad begrijpt het oordeel van het hof aldus, dat partijen de aansprakelijkheid van de gemeente (uit hoofde van de overeenkomst) hebben willen beperken tot de aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad voor het niet tijdig beslissen op een aanvraag. Dat leidt het hof af uit de op de inhoud en het karakter van de gesloten overeenkomst. De Hoge Raad laat het arrest in stand.

Arrest in de zaak van
[eiseres] B.V.,

¹ Egbert de Groot en Ron de Martines zijn advocaat bij AKD Benelux Lawyers.

gevestigd te [vestigingsplaats],
eiseres tot cassatie, verweerster in het voorwaardelijk incidentele cassatieberoep,
hierna: [eiseres],
tegen
Gemeente Venray,
zetelende te Venray,
Verweerster in cassatie, eiseres in het voorwaardelijk incidentele cassatieberoep,
hierna: de Gemeente,

1. Procesverloop

Voor het verloop van het geding in feitelijke instanties verwijst de Hoge Raad naar:

- a het vonnis in de zaak C/04/124357/HA ZA 13-217 van de rechtbank Limburg van 24 februari 2016;
- b het arrest in de zaak 200.195.891/01 van het gerechtshof 's-Hertogenbosch van 14 mei 2019.

[eiseres] heeft tegen het arrest van het hof beroep in cassatie ingesteld. De Gemeente heeft voorwaardelijk incidenteel cassatieberoep ingesteld.

Partijen hebben over en weer een verweerschrift tot verwerping van het beroep ingediend.

De zaak is voor partijen toegelicht door hun advocaten en voor de Gemeente mede door S.J.M. Bouwman.

De conclusie van de Advocaat-Generaal R.H. de Bock strekt in het principale cassatieberoep tot vernietiging en verwijzing en in het voorwaardelijk incidentele cassatieberoep tot verwerping.

De advocaat van de Gemeente heeft schriftelijk op die conclusie gereageerd.

2. Uitgangspunten en feiten

2.1. In cassatie kan van het volgende worden uitgegaan.

- (i) [eiseres] heeft in 2005 een perceel aan de [a-sstraat] te [plaats] in eigendom verkregen (hierna: deelterrein A).
- (ii) In 2008 heeft [eiseres] het naast deelterrein A gelegen perceel met boerderij van [betrokkene 1] gekocht (hierna: deelterrein B). Bij deze koop is overeengekomen dat deelterrein B uiterlijk 31 december 2008 geleverd zou worden. Vanwege een geschil tussen [eiseres] en [betrokkene 1] had de levering van het deelterrein B nog steeds niet plaatsgevonden toen het hof het in cassatie bestreden arrest wees.
- (iii) [eiseres] heeft in verband met haar voornemen om op de deelterreinen A en B woningen te realiseren, in juli 2008 met [B] B.V. (hierna: [B]) een koop-/aannemingsovereenkomst gesloten. In november 2008 heeft zij in dat verband met de Gemeente een exploitatieovereenkomst gesloten.
- (iv) De koop-/aannemingsovereenkomst ziet op veertien starterswoningen, zes patiowoningen en acht levensloopbestendige woningen (hierna gezamenlijk: het project). De te bouwen woningen zijn gelegen op