

MEMO

Aan: Stichting Stikstof Claim (SSC) / John Spithoven
Onze ref.: [REDACTED]
Plaats, datum: Utrecht, 5 mei 2023
Onderwerp: Woo-verzoek Gecombineerde Opgaven (GO) van alle agrarische ondernemingen
Van: [REDACTED]
Telefoon: [REDACTED] E-mail: [REDACTED]

Feiten

Op 6 december 2022 heeft de MOBILISATION (naar wij begrijpen) een verzoek ingediend bij Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) waarin gevraagd wordt om openbaarmaking van de Gecombineerde Opgaven (GO) van alle agrarische ondernemingen in Nederland op 1 april 2010, 2015, 2020, 2021 en 2022 met per opgave de volgende gegevens:

- UBN-nummers
- KVK-nummers
- Adressen
- Het aantal geregistreerde landbouwhuisdieren
- Het staltype waarin de dieren worden gehouden
- Of deze onderneming actief, gestopt of tijdelijk niet actief is.

De informatie ziet op gegevens van derden. Deze derden worden daarom als derde-belanghebbende aangemerkt. RVO heeft het verzoek op 17 januari 2023 telefonisch toegelicht. Derde-belanghebbende zijn op 14 februari 2023 per Staatscourant op de hoogte gebracht van het verzoek van MOBILISATION. Derde-belanghebbende hebben vervolgens de mogelijkheid gekregen te reageren op het verzoek van MOBILISATION.

Het RVO heeft vervolgens op 4 mei 2023 het besluit genomen de opgevraagde informatie openbaar te maken, behalve de KVK-nummers. Wat betreft de UBN-nummers zijn deze openbaar gemaakt met uitzondering van het relatienummer, daar met een relatienummer informatie opgevraagd kan worden bij het RVO.

Derde-belanghebbende krijgen nu de mogelijkheid om in bezwaar te gaan (twee weken). Indien zij dit niet doen, worden de gegevens openbaar gemaakt. Wanneer de derde-belanghebbende wel in bezwaar gaan, worden de gegevens pas openbaar gemaakt nadat de rechter hierover geoordeeld heeft.

SSC vraagt zich nu af of juridische stappen mogelijk zijn en/of MOBILISATION in dit kader te ver gaat met haar verzoek.

Juridisch kader

Voor derde-belanghebbende staat de mogelijkheid open om in bezwaar te gaan tegen het besluit bij het RVO binnen twee weken na 4 mei jl. De derde-belanghebbende dient de rechter vervolgens te vragen het besluit te schorsen door een voorlopige voorziening aan te vragen bij de rechtbank in de regio van de derde-belanghebbende. Voordat een derde-belanghebbende in bezwaar gaat, is het relevant de juridische inhoud van de zaak te onderzoeken.

Relevante wetgeving

Woo

Het verzoek van MOBILISATION ziet op openbaarmaking van publieke informatie die in één of meer documenten staat. Op het openbaar maken van publieke informatie is de Wet open overheid (Woo) van toepassing. In beginsel dient informatie openbaar te zijn voor iedereen, behoudens enkele uitzonderingsgronden. De uitzonderingsgronden staan in artikel 5.1 Woo opgesomd en worden stuk voor stuk door de RVO besproken. De RVO heeft op deze wijze onderzocht of een van de uitzonderingsgronden in onderhavige situatie van toepassing is en is tot de conclusie gekomen dat dat hier niet het geval is.

Artikel 5.1 bevat de uitzonderingsgronden op basis waarvan het bestuursorgaan kan of moet weigeren om informatie openbaar te maken. Lid 1 bevat vijf absolute uitzonderingsgronden, lid 2 bevat negen relatieve uitzonderingsgronden en lid 5 bevat nog een relatieve uitzonderingsgrond. Absolute en relatieve uitzonderingsgronden worden restrictief uitgelegd (**Bijlage bij Kamerstukken I 2021/22, 33328, AB, p. 83**).

Artikel 5.1 is vergelijkbaar met art. 10 Wob. Ook Wob-jurisprudentie over de uitzonderingsgronden behoudt haar betekenis onder de Woo (**Bijlage bij Kamerstukken I 2021/22, 33328, AB, p. 83**). Ten opzichte van de Wob, is in art. 5.1 lid 1 Woo een extra absolute uitzonderingsgrond toegevoegd (identificatienummers van personen) en zijn in art. 5.1 lid 2 Woo vier nieuwe relatieve uitzonderingsgronden toegevoegd. De uitzonderingsgrond vanwege onevenredige benadeling door openbaarmaking is bij de totstandkoming van de Woo grondig herzien.

Wij zullen hierna ingaan op twee relevante uitzonderingsgronden.

Eerbiediging persoonlijke levenssfeer (onderdeel e)

- Openbaarmaking van informatie blijft achterwege wanneer de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van een of meer personen zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid.
- Voor de toepasselijkheid van deze uitzonderingsgrond is relevant of informatie herleidbaar is tot een natuurlijke persoon. Dat is het geval wanneer informatie op zichzelf en in combinatie

met andere informatie zonder onevenredige inspanning te herleiden is tot een persoon (zie ABRvS 30 september 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ8937 en Rechtbank Noord-Holland 28 mei 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:4520). Informatie kan zowel direct als indirect herleidbaar zijn. In ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2622, oordeelde de ABRvS dat bij de beoordeling of sprake is van indirecte herleidbaarheid tot een persoon, een rol kan spelen of het unieke details betreft binnen het geheel van omstandigheden waarin de identificeerbare persoon verkeert of heeft verkeer, dan wel of het een samenstel van gegevens betreft dat onmiskenbaar naar die persoon verwijst.

- Krachtens de MvT is het uitgangspunt dat openbaarmaking van informatie die betrekking heeft op het beroepsmatig handelen van personen niet kan worden geweigerd ter eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (**Bijlage bij Kamerstukken I 2021/22, 33328, AB, p. 91**). Of sprake is van beroepsmatig handelen, is onder meer afhankelijk van de mate waarin de betreffende functie gericht is op het externe functioneren van een orgaan en van het niveau waarop de betrokkene binnen de organisatie werkzaam is.

Beveiliging personen en bedrijven en voorkomen sabotage (onderdeel h)

- Openbaarmaking van informatie blijft achterwege wanneer het belang van de beveiliging van personen en bedrijven of het voorkomen van sabotage zwaarder weegt dan openbaarheid. Deze relatieve uitzonderingsgrond heeft een ruimer bereik dan het vergelijkbare art. 10 lid 7 onderdeel b Wob, die alleen betrekking had op milieu-informatie. De initiatiefnemers vonden het niet gerechtvaardigd om deze uitzonderingsgrond te beperken tot alleen milieu-informatie, zodat deze beperking is komen te vervallen onder de Woo. Deze uitzonderingsgrond is zowel bedoeld voor individuen als voor groepen personen, zoals met betrekking tot een openbaar gebouw of openbare ruimte waarbij sprake is van een veiligheidsrisico (**Bijlage bij Kamerstukken I 2021/22, 33328, AB, p. 92**).

Als laatste dient gekeken te worden naar lid 7 van dit artikel. Volgens lid 7 zijn de absolute en relatieve uitzonderingsgronden van lid 1 en 2 niet van toepassing op milieu-informatie over emissies in het milieu. De uitzonderingsgrond van lid 5 is blijkens dat artikellid zelf al niet van toepassing wanneer sprake is van milieu-informatie.

Het begrip 'milieu-informatie' is gedefinieerd in art. 2.1 Woo. De ABRvS heeft geoordeeld 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 (**ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:153, in navolging van de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 23 november 2016, ECLI:EU:C:2016:890 (Bayer CropScience) en ECLI:EU:C:2016:889 (Commissie/ACC)**).

Aarhus

Verder is het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: **Aarhus**) van toepassing. Artikel 4 en 5 van Aarhus zien op het recht op toegang tot milieu-informatie. Deze artikelen bevatten bepalingen betreffende de passieve informatieverstopping (informatie op verzoek) en de actieve informatieverstopping (informatieverstopping uit eigen beweging) door de overheid.

Met name artikel 4 is van belang in onderhavige situatie. Artikel 4 betreffende de passieve openbaarheid van milieu-informatie gaat ervan uit dat, behoudens enkele uitzonderingen, milieu-informatie die zich bij een overheidsinstantie bevindt altijd openbaar is. Uit artikel 4, vierde lid, laatste volzin van Aarhus volgt dat: milieu-informatie is openbaar tenzij er zwaarwegende belangen (uitzonderingsgronden) zijn om de betreffende informatie geheim te houden. Bovendien eist Aarhus dat deze uitzonderingsgronden restrictief worden toegepast, rekening houdend met het publieke belang van openbaarheid en de vraag of het verzoek om informatie milieubelastende emissies betreft. Aarhus bevat een uitputtende opsomming van uitzonderingsgronden. Dit betekent dat de nationale wetgeving van Partijen niet meer, of ruimer geformuleerde, gronden mag bevatten dan Aarhus bepaalt. Uiteraard is het wel toegestaan minder, of restrictiever geformuleerde, gronden te hanteren. Op de uitzonderingsgronden wordt hieronder nader ingegaan.

De overheidsinstantie mág het verzoek weigeren indien de gevraagde informatie onder een of meerdere van de genoemde uitzonderingen valt. Een verzoek om informatie mag geweigerd worden indien openbaarmaking de vertrouwelijkheid zou schaden van overheidshandelingen, internationale betrekkingen, openbare veiligheid, de vertrouwelijkheid van bedrijfsgegevens, intellectuele eigendom of de persoonlijke levenssfeer. Onredelijke of te algemeen geformuleerde verzoeken kunnen eveneens geweigerd worden. Een belangrijke inperking van de veelal ruim geformuleerde uitzonderingsgronden vormt de eis dat partijen de uitzonderingsgronden restrictief dienen te interpreteren en daarbij rekening dienen te houden met het publieke belang van openbaarheid. Dit betekent dat een belangenafweging dient plaats te vinden waarbij het belang van openbaarheid wordt afgewogen tegen het belang van geheimhouding van de informatie. In het geval van de vertrouwelijkheid van bedrijfsgegevens bepaalt Aarhus bovendien dat informatie over emissies altijd bekendgemaakt dient te worden.

Indien het mogelijk is om de vertrouwelijke informatie te scheiden van de openbare informatie, dienen overheidsinstanties het laatstgenoemde gedeelte van de informatie beschikbaar te stellen. Overheidsinstanties dienen aldus de vertrouwelijke informatie zo goed als mogelijk is te onderscheiden van de openbare informatie om te voorkomen dat inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer.

Relevante jurisprudentie

Nu rijst de vraag of adresgegevens van agrarische ondernemingen bekend gemaakt mag worden, daar dit vaak gecombineerd is met een woonerf en hiermee ook de persoonlijke adresgegevens van de agrariërs op straat komen te liggen. In dit kader zijn twee uitspraken gedaan door de Afdeling.

ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:153

De Afdeling verwijst naar het arrest Bayer CropScience van het Hof van Justitie dat de toegang van het publiek tot milieu-informatie zo uitgelegd moet worden 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.

Uit de 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 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. De 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 geoordeeld dat de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, als bedoeld in artikel 10 lid 2 aanhef en onder e Wob, niet aan de openbaarmaking van de locatiegegevens in de weg kan staan. Deze bepaling is, gelet op artikel 10 lid 4 Wob, niet van toepassing op de door MOB verzochte locatiegegevens in de tien PAS-meldingen.

Op de uitzonderingsgrond van artikel 10 lid 7 onder b 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 lid 7 onder b Wob niet zou verschillen van de toepassing van artikel 10 lid 2 onder g 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 lid 2 aanhef en onder g Wob, anders dan artikel 10 lid 7 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 lid 8 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 inroepen van de in artikel 10 lid 7 aanhef en onder b 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.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister, zoals de rechtbank 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 lid 7 aanhef en onder b Wob genoemde belangen zich voordoen. Verder is volgens hem van belang dat als bij eenieder 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.

Hoewel het op zichzelf juist is dat de in artikel 10 lid 7 aanhef en onder b 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 gevarezone 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.

ABRvS 19 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:128:

In deze uitspraak oordeelde de Afdeling dat bedrijfsadresgegevens van PAS-melders openbaar gemaakt moesten worden. Deze kanttekening betekent, anders dan de minister betoogt, niet dat

bedrijfsadresgegevens niet onder locatiegegevens vallen, omdat de bedrijfswoning van de agrariër niet de locatie van de stikstofemissie is. Deze lezing van de minister betekent in essentie dat als op het bedrijfsadres ook een bedrijfswoning staat, hij de gegevens in categorie i) nooit openbaar zou hoeven maken, omdat de bedrijfswoning niet de exacte locatie van de stikstofemissie is. De kanttekening die de Afdeling bij categorie i) heeft gemaakt, betekent dat het adres van degene voor wie de melding is gedaan geen locatiegegeven is, als het adres van de PAS-melder niet gelijk is aan het locatieadres van de (bedrijfs)activiteiten. Dat, zoals de minister stelt, met alleen de X- en Y-coördinaten voldoende kan worden gecontroleerd of de beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies door het bestuursorgaan juist is maakt dit oordeel niet anders. De Afdeling heeft in haar eerdere uitspraak van 27 januari 2021 ook geoordeeld dat de onder i) tot en met iv) omschreven locatiegegevens dusdanig met elkaar samenhangen dat er 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. De rechtbank heeft dan ook geoordeeld dat uit de uitspraak van de Afdeling volgt dat de bedrijfsadresgegevens van de PAS-meldingen als locatiegegevens moeten worden beschouwd. Daaruit volgt, zoals de rechtbank ook heeft geoordeeld, dat deze bedrijfsadresgegevens in de PAS-meldingen als emissiegegevens moeten worden aangemerkt.

Advies

Gelet op voorgaande lijkt het besluit van 4 mei 2023 zeer volledig. Uit jurisprudentie volgt dat bedrijfsmatige gegevens van agrariërs naar ons idee onder milieugegevens vallen, waardoor deze openbaar gemaakt dienen te worden indien daar om wordt gevraagd. Wel zou een deel van derde-belanghebbende kunnen betwisten dat er bij hen sprake is van een emissie uitstoot. Dan betreft het geen veehouders, maar akkerbouwers. Wij vragen ons dan immers af of de gegevens van akkerbouwers openbaar gemaakt dienen te worden, want wat is hun emissie uitstoot? Dit zou een mogelijk "haakje" kunnen zijn. Maar gezien de ruime interpretaties van de Afdeling (zie hiervoor), wordt het lastig. E zal dan immers vermoedelijk worden betoogd dat akkerbouwers bij het bewerken etc. ook emissie uitstoot hebben. We zouden dat nog nader kunnen uitzoeken.

Verder volgt uit Aarhus dat indien het mogelijk is om vertrouwelijke informatie te scheiden van openbare informatie, overheidsinstanties het laatstgenoemde gedeelte van de informatie beschikbaar dienen te stellen. De RVO dient de vertrouwelijke informatie zo goed als mogelijk is te onderscheiden van de openbare informatie om te voorkomen dat inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer. Het lijkt ons dan ook dat op grond van Aarhus in plaats van de adresgegevens ook een X- en Y- coördinaten van de agrarische onderneming verstrekt kunnen worden, zodat de privé-adresgegevens niet openbaar gemaakt worden. Ditzelfde verweer van de Minister werd door de Afdeling echter niet aangenomen in de uitspraak van 19 januari 2022. We zouden dan in het licht van het akkerbouwers verweer nog eens kunnen voeren. Maar ook dan is het de vraag of de Afdeling dat dan anders ziet.

Een derde punt zijn nog de UBN-gegevens. Wij begrepen van jou dat die met een “tool” eenvoudig naar een privépersoon te herleiden zouden zijn. Indien we dat hard kunnen maken, dan zou daar hetzelfde voor kunnen gelden als het verweer dat nu door RVO wordt opgeworpen om de KvK gegevens niet te openbaren.

Wij vinden persoonlijk dat dit openbaren toch niet zou moeten kunnen, veel te ver strekt en veel te ruim is, maar de huidige jurisprudentie en wetgeving maakt een geslaagd beroep bij de Voorzieningenrechter naar ons idee erg lastig.
