

ECLI:NL:RBAMS:2024:1876

Instantie	Rechtbank Amsterdam
Datum uitspraak	29-03-2024
Datum publicatie	16-05-2024
Zaaknummer	AMS 23/2504
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Beroep gegrond. Verweerder heeft, gelet op de weerlegging van eiser, onvoldoende onderbouwd dat er nog steeds een actuele dreiging is van dierenrechtenactivisme.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK AMSTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummer: AMS 23/2504

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 29 maart 2024 in de zaak tussen

Stichting [naam 2] , uit Den Haag, eiser

(gemachtigde: [gemachtigde]),

en

de raad van bestuur van [instantie] , verweerder

(gemachtigde: mr. E. Dans).

Inleiding

- 1.1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiser tegen de beslissing van verweerder op zijn verzoek om documenten openbaar te maken met betrekking tot haar vergunning om dierproeven uit te voeren.
- 1.2. Verweerder heeft dit verzoek met het primaire besluit van 12 oktober 2022 gedeeltelijk toegewezen. Met het bestreden besluit van 23 maart 2023 op het bezwaar van eiser is verweerder daarbij gebleven.
- 1.3. De rechtbank heeft het beroep op 11 december 2023 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: de gemachtigde van eiser, de gemachtigde van verweerder en

[naam 1] , die werkzaam is bij verweerder.

Feiten en omstandigheden

- 2.1. Verweerder heeft een vergunning voor het doen van dierproeven. Een dierproef mag alleen gedaan worden met een projectvergunning voor het onderzoek. Een projectvergunning moet worden aangevraagd bij de Centrale Commissie Dierproeven (CCD). De CCD is als enige orgaan in Nederland bevoegd om vergunningen te verlenen voor dierproeven. De CCD vraagt advies aan een dierexperimentencommissie (DEC). Een DEC is een onafhankelijke adviseur, en beoordeelt of het belang van een project opweegt tegen het ongerief dat de dieren hebben. Onderzoeksvoorstellen voor het verrichten van dierproeven moeten op grond van de Wet op de dierproeven (Wod) voorzien zijn van een positief advies van een erkende DEC.¹
- 2.2. Eiser heeft met een brief van 16 juni 2022 op grond van de Wet open overheid (Woo) bij verweerder verzocht om de volgende informatie:
- Een afschrift van alle informatie met betrekking tot overeenkomsten, contracten die [instantie] , of haar medewerkers, heeft gesloten met erkende dierexperimentencommissies over de advisering van door haar aangevraagde dierproeven;
 - Een afschrift van alle correspondentie (in welke vorm dan ook) met dierexperimentencommissies over dierproeven;
 - Een afschrift van alle facturen die deze dierexperimentencommissies aan [instantie] (of haar medewerkers) hebben gestuurd. Hierbij is van belang dat bedragen en data leesbaar blijven in het kader van controle op het naleven van de regels in de aanbestedingswet;
 - Een afschrift van de uitgebrachte adviezen door deze dierexperimentencommissies.
- 2.3. Verweerder heeft dit verzoek met het primaire besluit gedeeltelijk toegewezen. Verweerder heeft met betrekking tot de door de DEC gestuurde facturen 18 documenten openbaar gemaakt met bijbehorende specificaties. Verweerder heeft daarin tot personen herleidbare informatie geweigerd op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e van de Woo. Verder heeft verweerder verwijzingen naar gegevens van de DEC en CCD-nummers geweigerd op grond van artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo. Verweerder heeft gesteld dat zij geen overeenkomsten heeft met de DEC over de advisering van de door verweerder ingediende aanvragen om een projectvergunning. Volgens verweerder vraagt niet de aanvrager, maar de CCD een advies van de DEC. Verweerder stelt zich verder op het standpunt dat ze op grond van de Woo, voorheen de Wob, niet verplicht is om projectvergunningen of daaraan onderliggende stukken die verleend zijn op grond van de Wod openbaar te maken. Uit artikel 43 van de Dierproevenrichtlijn volgt namelijk dat voor projectvergunningen een NTS² moet worden opgesteld, die anoniem moet zijn en geen namen van adressen van gebruikers en personeel mag bevatten. Dit is een bijzondere openbaarmakingsregeling. Volgens verweerder volgt hieruit dat zij geen informatie openbaar kan maken die de anonimiteit van de NTS opheft.
- 2.4. Met het bestreden besluit heeft verweerder het primaire besluit gehandhaafd.

Beoordeling door de rechtbank

- 3.1. De rechtbank beoordeelt of verweerder op de juiste wijze heeft beslist op het verzoek van eiser. Zij doet dat aan de hand van de beroepsgronden van eiser.
- 3.2.

Eiser verzoekt kort gezegd om correspondentie tussen verweerder en de DEC, de naam van de DEC en de CCD-nummers.

Correspondentie tussen verweerder en de DEC

- 4.1. Verweerder heeft gesteld geen correspondentie met de DEC openbaar te kunnen maken. Volgens verweerder is de Wob niet van toepassing op projectvergunningen die zijn verleend op grond van de Wod, omdat sprake is van een bijzondere openbaarmakingsregeling. Verweerder heeft verwezen naar twee uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 28 december 20223. Daaruit volgt dat toepassing van de Wob (inmiddels de Woo) op documenten uit een projectvergunningsdossier niet mag leiden tot een situatie waarin het nuttig effect van artikel 43 van de Dierproevenrichtlijn niet wordt gewaarborgd. Toepassing van de Wob mag niet leiden tot een verplichting om alsnog gegevens openbaar te maken die volgens de NTS anoniem moeten blijven, of die ertoe kunnen leiden dat de NTS is te herleiden tot de vergunninghouder of zijn personeel.
- 4.2. Eiser voert aan dat de Afdeling in deze uitspraken een tegenstrijdig oordeel heeft gegeven over de uitleg van de Dierproevenrichtlijn en de effecten daarvan op de toepassing van de Woo. Volgens eiser oordeelt de Afdeling namelijk in overweging 7.3 dat het doel van artikel 43 van de Dierproevenrichtlijn zich niet verzet tegen openbaarmaking van documenten uit een projectvergunningendossier, aangezien de richtlijn er juist op is gericht de transparantie van dierproeven te vergroten. De Afdeling overweegt echter in overweging 9.3 en 9.4 dat documenten geweigerd mogen worden om niet af te doen aan het nuttige effect van artikel 43 van de Dierproevenrichtlijn. Volgens eiser zijn deze overwegingen in strijd met elkaar.
- 4.3. De rechtbank volgt eiser niet in zijn standpunt dat de uitspraken van de Afdeling tegenstrijdig zijn. De rechtbank overweegt daartoe dat, zoals verweerder ook stelt, overwegingen 7.3 en 9.3 gaan over verschillende rechtsvragen. Eerst beoordeelt de Afdeling of artikel 43 een bijzondere openbaarmakingsregeling is ten opzichte van de Woo. Daarna beoordeelt de Afdeling hoe artikel 43 van de Dierproevenrichtlijn zich verhoudt tot toepassing van de Woo.
- 4.4. Eiser voert verder aan dat uit het Staff Working Paper⁴ bij het Commissievoorstel⁵ niet kan worden opgemaakt dat bij het openbaar maken van meer informatie dan de NTS de veiligheid in het geding komt, waardoor het risico op dierenrechtenextremisme bij de toepassing van artikel 43 van de Dierproevenrichtlijn volgens eiser niet kan worden meegenomen. Volgens eiser heeft de Commissie enkel financiële redenen aangevoerd waarom de anonimiteit niet in het gedrang kan komen. De redenering van de Afdeling dat in artikel 43 van de Dierproevenrichtlijn een risico wordt verondersteld voor de veiligheid kan daarom niet worden onderbouwd, aldus eiser.
- 4.5. De rechtbank volgt eiser hierin niet. In de uitspraak van de Afdeling staat in overweging 9.2 namelijk het volgende.

In het Commissievoorstel van 5 november 2008, waarin de verplichting tot openbaarmaking van anonieme NTSen werd voorgesteld, is de Commissie ingegaan op de reden waarom die anonimiteit niet in het gedrang mag komen. Volgens het Commissievoorstel komt deze verplichting voort uit de ontvangen feedback van de belanghebbende partijen (COM (2008) 543 definitief, blz. 8). In het bij dit Commissievoorstel behorende "Staff Working Paper", onder VI, blz. 47, wordt hierover nader toegelicht: "This section assesses the impact of extending the rights of the public to better access to information about the use of animals for scientific purposes. However, increased openness in this area must be balanced against concerns about intellectual property rights and safety of personnel and property." Ook in een ander werkdocument van de Commissie over de NTS ("Non-technical Project Summaries under Directive 2010/63/EU on the protection of animals used for scientific purposes" van 26 november 2021, blz. 8), dat is geüpdatet naar aanleiding van Verordening (EU) 2019/1010 waarbij de Dierproevenrichtlijn is gewijzigd, wordt het belang van de geheimhouding van namen en adressen van de vergunninghouder en zijn personeel benadrukt.

Hieruit volgt naar het oordeel van de rechtbank dat voor het garanderen van de anonimiteit wel degelijk het belang van de veiligheid van de vergunninghouder, zijn personeel en zijn eigendommen is meegenomen. De beroepsgrond slaagt niet.

- 4.6. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder terecht geweigerd om op grond van artikel 43 van de Dierproevenrichtlijn informatie met betrekking tot de projectvergunningendossiers openbaar te maken.

Naam van de DEC

- 5.1. Eiser voert aan dat verweerder ten onrechte heeft geweigerd om de naam van de DEC openbaar te maken op grond van artikel 5.1, vijfde lid van de Woo. Volgens eiser is geen sprake van enige dreiging van dierenrechtenextremisme, waardoor verweerder dat niet ten grondslag kan leggen aan de weigering van de naam van de DEC. Eiser verwijst naar jurisprudentie waaruit blijkt dat de jurisprudentie over het gevaar van dierenrechtenextremisme aan het kantelen is.⁶ Volgens eiser dient verweerder aannemelijk te maken dat nog steeds sprake is van een actuele dreiging van dierenrechtenextremisme, maar heeft verweerder dit niet gedaan.
- 5.2. Verweerder stelt zich op het standpunt dat artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo van toepassing is. Openbaarmaking van gegevens over de DEC zou inzicht geven in welke NTS-nummers betrekking hebben op de vergunninghouder en de DEC, waardoor de anonimiteit van de vergunninghouder verloren gaat. Verder is de dreiging voor dierenrechtenextremisme actueel, waardoor openbaarmaking van de naam van de DEC geweigerd moet worden. Verweerder stelt dat de Afdeling in 2017 heeft geoordeeld dat het risico van dierenrechtenextremisme reden kan zijn om documenten inzake proefdieren niet openbaar te maken.⁷ Verweerder stelt verder dat, hoewel eiser het risico van dierenrechtenextremisme in procedures telkens ter discussie stelt, de Afdeling deze lijn keer op keer weer bevestigt.⁸ Volgens verweerder zou het belang van dierenrechtenextremisme in deze procedure daarom ook niet meer ter discussie moeten staan. Ten aanzien van het standpunt van eiser dat de jurisprudentielijn over dierenrechtenextremisme aan het kantelen is, stelt verweerder dat de uitspraak die eiser noemt gaat over slachthuizen en dat deze uitspraak niet betrekking heeft op documenten binnen de Dierproevenrichtlijn.
- 5.3. De rechtbank overweegt dat toepassing van de Woo op documenten uit het projectvergunningsdossier niet mag leiden tot een situatie waarin het nuttig effect van artikel 43 van de Dierproevenrichtlijn niet wordt gewaarborgd. Toepassing van de Woo mag dus niet leiden tot een verplichting om alsnog gegevens openbaar te maken die volgens de NTS anoniem moeten blijven of die ertoe kunnen leiden dat de NTS is te herleiden tot de vergunninghouder of zijn personeel.
- 5.4. De rechtbank stelt vast dat de naam van de DEC geen gegeven is dat volgens de NTS anoniem moet blijven. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder onvoldoende gemotiveerd dat, indien de naam van de DEC openbaar zou worden gemaakt, met de reeds openbare informatie de NTS-nummers en/of de namen van de DEC-leden achterhaald kunnen worden. De rechtbank weegt hierbij mee dat verweerder heeft toegelicht dat de namen van de DEC-leden nooit openbaar worden gemaakt. De rechtbank weegt ook mee dat, zoals eiser op de zitting heeft toegelicht, sommige DEC's de naam van de vergunninghouder hebben opgenomen in hun naam (zoals TNO9), waardoor bij deze DEC duidelijk is welke vergunninghouder zij adviseren. Ook in deze zaak heeft het verzoek van eiser betrekking op één met naam genoemde vergunninghouder. De rechtbank vindt met de door verweerder gegeven motivering het niet aannemelijk dat de enkele link tussen de DEC en een vergunninghouder tot een onevenredige benadeling zou leiden.
- 5.5. Ten aanzien van de vraag of de vrees voor dierenrechtenextremisme actueel is, overweegt de rechtbank als volgt. De rechtbank heeft reeds geoordeeld dat verweerder onvoldoende heeft gemotiveerd dat de naam van de DEC volgens de NTS anoniem moet blijven of ertoe kan leiden dat de NTS is te herleiden tot de vergunninghouder of zijn personeel. De volgende vraag is of sprake moet

zijn van een actuele dreiging van dierenrechtenextremisme die maakt dat de naam van de DEC moet worden geweigerd.

- 5.6. De rechtbank acht het op zich begrijpelijk dat er een vrees is om in de belangstelling te komen staan van dierenrechtenactivisten. De rechtbank is echter van oordeel dat verweerder, gelet op de weerlegging van eiser, onvoldoende heeft onderbouwd dat deze actuele dreiging er is. De rechtbank neemt daarin mee dat de Afdeling in haar uitspraak van 8 februari 2023 heeft geoordeeld dat de minister in die zaak aannemelijk had moeten maken dat in Nederland (nog altijd) sprake is van een actuele dreiging van extremistische acties vanuit dierenrechtenactivisme. Ondanks dat het in die uitspraak ging om een Wob-verzoek met betrekking tot informatie over slachthuizen, is de uitspraak naar het oordeel van de rechtbank toch relevant voor de huidige zaak. In beide zaken gaat het namelijk om de dreiging van dierenrechtenactivisme. De rechtbank gaat er vanuit dat de dreiging van dierenrechtenactivisme bij slachthuizen niet wezenlijk anders is dan de dreiging van dierenrechtenactivisme bij dierproeven. In ieder geval heeft verweerder niet onderbouwd dat dit wel het geval zou zijn. De rechtbank weegt ook hier weer mee dat, zoals eiser op de zitting heeft toegelicht, sommige DEC's de naam van de vergunninghouder hebben opgenomen in hun naam (zoals TNO), waardoor bij deze DEC duidelijk is welke vergunninghouder zij adviseren. Gelet op het voorgaande heeft verweerder niet aannemelijk gemaakt dat openbaarmaking van de naam van de DEC leidt tot een onevenredige benadeling.
- 5.7. Naar het oordeel van de rechtbank dient verweerder nader te motiveren waarom openbaarmaking van de naam van de DEC geweigerd moet worden.

CCD-nummers

- 6.1. Eiser verzoekt om openbaarmaking van een deel van de CCD-nummers. Een CCD-nummer is opgebouwd uit het deelnemernummer van de vergunninghouder en het nummer van de NTS. Eiser is het eens met de weigering van het NTS-nummer. Eiser is het echter niet eens met de weigering van het deelnemernummer, nu dit nummer volgens eiser niet leidt tot de opheffing van de anonimiteit van de NTS. Het is immers niet bekend om welke NTS het gaat.
- 6.2. Volgens verweerder moet op grond van artikel 5.1 van de Woo per zelfstandig onderdeel worden beoordeeld of informatie openbaar kan worden gemaakt. Verweerder stelt zich op het standpunt dat een CCD-nummer één nummer is, waardoor het niet deelbaar is. Het deelnemernummer van het CCD-nummer kan daarom volgens verweerder niet openbaar worden gemaakt.
- 6.3. De rechtbank volgt verweerder hierin niet en is van oordeel dat een CCD-nummer wel deelbaar kan worden geacht. Het nummer bestaat namelijk uit twee componenten: het deelnemernummer en het NTS-nummer, en het verschil tussen deze twee componenten is duidelijk. Van deze componenten kan los van elkaar worden beoordeeld of deze openbaar moeten worden gemaakt. Het deelnemernummer is het nummer van de instellingsvergunning die wordt afgegeven door het NVWA.
- 6.4. Op de zitting heeft verweerder gesteld dat geheimhouding van het deelnemernummer gerechtvaardigd is op grond van artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo. Dit om te voorkomen dat informatie die elders beschikbaar is en waarbij het deelnemernummer is vermeld herleidbaar is naar de vergunninghouder. De rechtbank is van oordeel dat verweerder onvoldoende heeft onderbouwd dat openbaarmaking van het deelnemernummer zal leiden tot onevenredige benadeling als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob. Het is niet duidelijk op welke wijze, aan de hand van het deelnemernummer, informatie over de onderliggende aanvragen of onderzoeken kan worden achterhaald en evenmin dat met dit nummer identificatie van bij dierproeven betrokken personen kan plaatsvinden.

Conclusie en gevolgen

- 7.1. Het beroep is gegrond en de rechtbank vernietigt het bestreden besluit. Verweerder zal een nieuw besluit moeten nemen met inachtneming van deze uitspraak. De rechtbank stelt hiervoor een termijn van zes weken.
- 7.2. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiser het door hem betaalde griffierecht vergoedt. De rechtbank veroordeelt verweerder tevens in de door eiser gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op 1.750,- (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van 875,- en een wegingsfactor 1).

Beslissing

De rechtbank

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt verweerder op om binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt verweerder op het griffierecht van 365,- aan eiser te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiser tot een bedrag van 1.750,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. L.Z. Achouak El Idrissi, rechter, in aanwezigheid van mr.I.G.A. Karregat, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 29 maart 2024.

griffier	rechter
----------	---------

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

-
- ¹ Zie voor meer informatie www.centralecommissiedierproeven.nl.
 - ² Niet-technische samenvatting. Dit is een anonieme onderzoeksamenvatting die voor elk project moet worden gemaakt.
 - ³ ECLI:NL:RVS:2022:3973 en ECLI:NL:RVS:2022:3980.
 - ⁴ Commission Staff Working paper accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of animals used for scientific purposes, 10 november 2008.
 - ⁵ COM 2008 543.
 - ⁶ Eiser verwijst naar de uitspraken van de Afdeling van 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:153, van 5 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2871 en van 8 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:489.
 - ⁷ Verweerder verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:680.
 - ⁸ Verweerder verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 7 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1498, van 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:952, van 14 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:492 van 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:440 en naar lagere rechtspraak.
 - ⁹ DEC-TNO (Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek).
-