ECLI:NL:RVS:2009:BK1977

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	04-11-2009
Datum publicatie	04-11-2009
Zaaknummer	200900317/1/H3
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBARN:2008:BG8923
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 14 november 2006 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de minister) afwijzend beslist op het door het college van burgemeester en wethouders van West Maas en Waal (hierna: het college) ingediende verzoek om openbaarmaking van gegevens betreffende de door [belanghebbende] geëxploiteerde inrichting aan de [locatie] te [plaats] (hierna: de inrichting).
Wetsverwijzingen	Wet openbaarheid van bestuur Wet openbaarheid van bestuur 1 Wet openbaarheid van bestuur 10 Wet milieubeheer Wet milieubeheer 19.1a
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl AB 2010, 28 met annotatie van P.J. Stolk M en R 2010, 15K Milieurecht Totaal 2009/5529 JOM 2010/602

Uitspraak

200900317/1/H3.

Datum uitspraak: 4 november 2009

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Arnhem van 31 december 2008 in zaak nr. 07/1311 in het geding tussen:

het college van burgemeester en wethouders van West Maas en Waal

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

1. Procesverloop

Bij besluit van 14 november 2006 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de minister) afwijzend beslist op het door het college van burgemeester en wethouders van West Maas en Waal (hierna: het college) ingediende verzoek om openbaarmaking van gegevens betreffende de door [belanghebbende] geëxploiteerde inrichting aan de [locatie] te [plaats] (hierna: de inrichting).

Bij besluit van 13 februari 2007 heeft de minister het door het college daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard en dat besluit onder verbetering van de motivering gehandhaafd.

Bij uitspraak van 31 december 2008, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank Arnhem (hierna: de rechtbank) het door het college daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en dat besluit vernietigd voor zover daarbij de weigering om van de inrichting in de periode van 10 april 2000 tot en met 21 april 2004 de data van aan- en aflevering van varkens en de aantallen varkens en de laatste aan- en aflevering voor en de eerste levering na dat tijdvak openbaar te maken, is gehandhaafd. Voorts heeft de rechtbank het bezwaar van het college in zoverre gegrond verklaard, het besluit van 14 november 2006 herroepen voor zover daarbij is geweigerd voormelde data en aantallen varkens openbaar te maken, bepaald dat de minister de betreffende data en aantallen varkens binnen vier weken na de datum van deze uitspraak openbaar maakt en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 13 januari 2009, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 6 februari 2009.

Bij brieven van 21, onderscheidenlijk 26 januari 2009 hebben het college en [belanghebbende] toestemming verleend, als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 september 2009, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. P.M. Bakker Schut, ambtenaar in dienst van het ministerie, en het college, vertegenwoordigd door mr. M.H.P. Claassen, advocaat te Rotterdam, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [belanghebbende], in persoon en bijgestaan door mr. C.J. Driessen, advocaat te Beers, gemeente Cuijk, als partij gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 1, aanhef en onder g, van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob) wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder milieu-informatie verstaan hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer (hierna: de Wm).

Ingevolge artikel 3, eerste lid, kan een ieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.

Ingevolge het vijfde lid wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Ingevolge artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, blijft het verstrekken van informatie ingevolge deze wet achterwege voor zover dit bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder g, blijft het verstrekken van informatie ingevolge deze wet eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het voorkomen

van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Ingevolge het vierde lid, tweede volzin, blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voor zover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.

Ingevolge het zesde lid is het tweede lid, aanhef en onder g, niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.

Ingevolge artikel 19.1a, eerste lid, van de Wm, voor zover thans van belang, wordt in hoofdstuk 19 van deze wet en de daarop berustende bepalingen onder milieu-informatie verstaan alle informatie, neergelegd in documenten, over:

a. de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschap en natuurgebieden met inbegrip van vochtige biotopen, kust- en zeegebieden, biologische diversiteit en haar componenten, met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen, en de interactie tussen deze elementen;

b. factoren, zoals stoffen, energie, geluid, straling of afval, met inbegrip van radioactief afval, emissies, lozingen en ander vrijkomen van stoffen in het milieu die de onder a bedoelde elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten;

c. maatregelen, met inbegrip van bestuurlijke maatregelen, zoals beleidsmaatregelen, wetgeving, plannen, programma's, milieuakkoorden en activiteiten die op de onder a en b bedoelde elementen en factoren van het milieu een uitwerking hebben of kunnen hebben, alsmede maatregelen of activiteiten ter bescherming van die elementen;

d-f. (...).

2.2. Het college heeft verzocht om openbaarmaking van gegevens die overeenkomstig artikel 32 van de Regeling identificatie en registratie van dieren (hierna: de Regeling) door [belanghebbende] aan de minister zijn verstrekt. Ingevolge die bepaling dient een varkenshouder de aan- en afvoer van varkens op, onderscheidenlijk van zijn bedrijf te melden aan de minister. In dat kader moeten verschillende gegevens omtrent de desbetreffende leveranciers en afnemers, het soort varkens en de gebruikte transportmiddelen worden verstrekt. Het college heeft tegen de in bezwaar gehandhaafde weigering om deze gegevens openbaar te maken uitsluitend beroep ingesteld voor zover het de data van aan- of aflevering van varkens en de aantallen aan- en afgeleverde varkens betreft. Het verzoek van het college beperkt zich bovendien tot leveringen van varkens in de periode van 10 april 2000 tot en met 21 april 2004 en de laatste en eerste levering voor, onderscheidenlijk na die periode.

2.3. Bij het besluit van 14 november 2006, zoals gewijzigd bij het besluit van 13 februari 2007, heeft de minister openbaarmaking van de gevraagde gegevens geweigerd, omdat deze gegevens bedrijfs- en fabricagegegevens inhouden, als bedoeld in artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob, die vertrouwelijk zijn meegedeeld. Voor zover de gegevens niet als bedrijfs- en fabricagegegevens kunnen worden aangemerkt, dient openbaarmaking daarvan volgens de minister op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob achterwege te blijven om te voorkomen dat het betrokken bedrijf onevenredig wordt benadeeld.

2.4. De rechtbank heeft overwogen dat de gegevens als milieu-informatie in de zin van artikel 19.1a, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wm moeten worden aangemerkt. Aangezien artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob niet van toepassing is op het verstrekken van milieu-informatie, heeft de minister ten onrechte die bepaling ten grondslag gelegd aan het bestreden besluit. Voorts heeft de minister het in artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob neergelegde belang van bescherming

van de vertrouwelijkheid van bedrijfs- en fabricagegegevens ten onrechte als een absolute weigeringsgrond gehanteerd, nu de openbaarmaking van milieu-informatie slechts in verband met dat belang kan worden geweigerd indien het belang van openbaarmaking niet daartegen opweegt. Op deze gronden heeft de rechtbank het bij haar bestreden besluit vernietigd.

De rechtbank heeft verder overwogen dat de gegevens geen bedrijfs- en fabricagegegevens in de zin van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob inhouden, zodat openbaarmaking daarvan niet op grond van die bepaling kan worden geweigerd. Omdat zij geen aanknopingspunten heeft gevonden voor de toepasselijkheid van een andere wettelijke weigeringsgrond, heeft zij, zelf in de zaak voorziend, het bezwaar van het college tegen de afwijzing van het verzoek om openbaarmaking van de gegevens gegrond verklaard, het besluit tot afwijzing van dat verzoek herroepen en bepaald dat de gegevens openbaar worden gemaakt.

2.5. De minister betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de gegevens als milieu-informatie in de zin van artikel 19.1a, eerste lid, van de Wm moeten worden aangemerkt. De minister voert daartoe aan dat gegevens betreffende het aan- en afleveren van varkens op een bedrijf niet vallen onder de in dat artikellid opgenomen opsomming van gegevens die als milieu-informatie worden beschouwd. De rechtbank heeft voorts miskend dat deze gegevens vertrouwelijk meegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens in de zin van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob inhouden, aangezien deze gegevens op grond van een wettelijke verplichting zijn verstrekt en inzicht geven in de kring van afnemers en leveranciers van [belanghebbende]. Nu de gegevens geen milieu-informatie inhouden, is artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob als absolute weigeringsgrond daarop van toepassing. Voor zover de gegevens geen bedrijfs- en fabricagegegevens inhouden, dient openbaarmaking op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob achterwege te blijven, omdat bekendmaking van deze concurrentiegevoelige gegevens [belanghebbende] onevenredig zou benadelen, aldus de minister.

Indien de gegevens wel als milieu-informatie moeten worden aangemerkt, heeft de rechtbank volgens de minister ten onrechte zelf in de zaak voorzien. In dat geval had een opdracht tot het nemen van een nieuw besluit op bezwaar in de rede gelegen, in welk kader alsnog kan worden beoordeeld in hoeverre het mogelijk is om de gegevens gedeeltelijk openbaar te maken.

2.5.1. Gelet op artikel 19.1a, eerste lid, aanhef en onder b en c, van de Wm, dient informatie over factoren die elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten, onderscheidenlijk informatie over activiteiten die op dergelijke factoren een uitwerking hebben of kunnen hebben, te worden aangemerkt als milieu-informatie. Zoals het college heeft toegelicht, gaat het houden van varkens gepaard met stankoverlast en uitstoot van ammoniak, welke factoren elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, houden data van aan- of aflevering van varkens en aantallen aan- en afgeleverde varkens op zichzelf geen gegevens in over deze factoren. Deze data en aantallen houden daarentegen wel gegevens in over een activiteit die een uitwerking kan hebben op de genoemde factoren. Derhalve heeft de rechtbank, zij het op andere gronden, met juistheid geoordeeld dat de gevraagde gegevens milieu-informatie in de zin van artikel 19.1a, eerste lid, van de Wm inhouden. De in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob neergelegde weigeringsgrond is op deze informatie niet van toepassing en de in artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob neergelegde weigeringsgrond dient te worden toegepast overeenkomstig artikel 10, vierde lid, tweede volzin, van die wet. Nu de minister eerstgenoemde bepaling ten onrechte aan het bestreden besluit ten grondslag heeft gelegd en laatstgenoemde bepaling daarbij ten onrechte als absolute weigeringsgrond heeft gehanteerd, heeft de rechtbank dat besluit terecht vernietigd.

2.5.2. De minister betoogt echter terecht dat de gegevens bedrijfs- en fabricagegegevens in de zin van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob inhouden. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 17 juli 2002 in zaak nr. 200103014/1), dient dit artikelonderdeel restrictief te worden uitgelegd. Van bedrijfs- en fabricagegegevens is slechts sprake indien en voor zover uit die gegevens wetenswaardigheden kunnen worden afgelezen of afgeleid met betrekking tot de technische

bedrijfsvoering of het productieproces dan wel met betrekking tot de afzet van de producten of de kring van afnemers en leveranciers. Anders dan de minister betoogt, geven de gevraagde gegevens geen inzicht in de kring van afnemers en leveranciers van het bedrijf van [belanghebbende]. Zoals hiervoor onder 2.2 is overwogen, wenst het college immers geen openbaarmaking van gegevens betreffende de identiteit van afnemers en leveranciers, maar slechts van de data van aan- of aflevering van varkens en de aantallen aan- en afgeleverde varkens. Laatstbedoelde gegevens, welke de in- en verkoop van varkens betreffen, kunnen echter wel inzicht verschaffen in het productieproces en de omzet van het bedrijf van [belanghebbende]. Derhalve moeten deze gegevens worden aangemerkt als bedrijfs- en fabricagegegevens. Aangezien [belanghebbende] deze gegevens in verband met de verplichting van artikel 32 van de Regeling aan de minister heeft meegedeeld, moet ervan worden uitgegaan dat de gegevens in vertrouwen zijn verstrekt.

Nu de gegevens niet slechts milieu-informatie, maar ook vertrouwelijk meegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens in de zin van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob inhouden, kan openbaarmaking daarvan achterwege blijven indien het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van bescherming van de vertrouwelijkheid van de gegevens. In een nieuw besluit op het door het college gemaakte bezwaar zal de minister deze belangenafweging alsnog moeten maken. Derhalve heeft de rechtbank ten onrechte zelf in de zaak voorzien.

2.6. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover daarbij het door het college tegen het besluit van 14 november 2006 gemaakte bezwaar gegrond is verklaard, dat besluit is herroepen, is bepaald dat de minister gegevens betreffende de aan- en aflevering van varkens openbaar maakt en is bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit op bezwaar van 13 februari 2007. De minister dient een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen. Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen. De aangevallen uitspraak dient voor het overige te worden bevestigd met verbetering van de gronden waarop deze rust.

2.7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Arnhem van 31 december 2008 in zaak nr. 07/1311, voor zover daarbij het door het college van burgemeester en wethouders van West Maas en Waal tegen het besluit van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 14 november 2006, kenmerk TRCJZ/2006/3556, gemaakte bezwaar gegrond is verklaard, dat besluit is herroepen, is bepaald dat de minister gegevens betreffende de aan- en aflevering van varkens openbaar maakt en is bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit van de minister van 13 februari 2007, kenmerk DRR&R/2007/606;

III. draagt de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op om binnen vier weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit op voornoemd bezwaar te nemen;

IV. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, voorzitter, en mr. C.W. Mouton en mr. S.F.M. Wortmann, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.M.E.A. Neuwahl, ambtenaar van Staat.

w.g. Vlasblom w.g. Neuwahl
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 4 november 2009

280-582.