



Openbaarmaking van milieu-informatie: Afdeling bestuursrechtspraak verruimt het begrip 'emissiegegevens'

26/09/2017

In navolging van het Hof van Justitie van de Europese Unie ("Europese Hof") verruimt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ("Afdeling") bij [uitspraak van 16 augustus 2017](#) het begrip 'emissiegegevens'. Als gevolg daarvan moeten bestuursorganen nog eerder informatie verstrekken als zij worden geconfronteerd met een verzoek om openbaarmaking van milieu-informatie. Dit kan vergaande gevolgen hebben voor bedrijven die privacygevoelige en bedrijfsvertrouwelijke informatie wensen te beschermen.

Wettelijk kader

Op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur ("Wob") kan een ieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan. Weigering van het verzoek op grond van de Wob is slechts mogelijk in de in artikel 10 en artikel 11 Wob genoemde gevallen.

In verband met het Verdrag van Aarhus en in navolging daarvan Europese richtlijn 2003/4/EG en Verordening (EG) 1367/2006 kent de Wob verdergaande openbaarmakingsverplichting voor milieu-informatie en nog verdergaande verplichtingen als de opgevraagde informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

Artikel 10, vierde lid, Wob bepaalt bijvoorbeeld dat de absolute uitzonderingsgrond van artikel 10, eerste lid, onder c (bedrijfs- en fabricagegegevens) niet van toepassing is wanneer sprake is van informatie over emissies in het milieu en een belangenafweging moet worden gemaakt als sprake is van milieu-informatie. Artikel 11, vierde lid, Wob, bepaalt in afwijking van het normale regime van de Wob, dat in het geval dat sprake is van in interne documenten opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen het belang van bescherming van die persoonlijke beleidsopvattingen wordt afgewogen tegen openbaarmaking van milieu-informatie.

'Emissie' en 'milieu-informatie' zijn dus kernbegrippen in de Wob, maar zijn niet in die wet gedefinieerd. Voor milieu-informatie verwijst artikel 1, aanhef en onder g, Wob naar artikel 19.1a van de Wet milieubeheer ("Wm"). Die bepaling bevat een vrij uitvoerige definitie van het begrip 'milieu-informatie'. Vanwege de reikwijdte van dit blogbericht, zullen wij daar niet verder bij stilstaan. Artikel 1.1 Wm bevat daarnaast de volgende definitie voor het begrip 'emissie': *stoffen, trillingen, warmte die of geluid dat direct of indirect vanuit een bron in de lucht, het water of de bodem worden, onderscheidenlijk wordt gebracht.*

De oude lijn van de Afdeling

In oude jurisprudentie sluit de Afdeling aan bij de definitie van 'emissie' zoals opgenomen in artikel 1.1 Wm ([ABRvS 4 mei 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM3265](#)). Ook maakt zij duidelijk dat 'gegevens die ten grondslag liggen aan emissies' niet zelf als emissiegegevens kunnen worden opgevat ([ABRvS 28 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK1375](#)).

De casus

In deze zaak gaat het om een Wob-verzoek van Greenpeace gericht aan het college van Gedeputeerde Staten van Groningen ("GS") met betrekking tot documenten over RWE, Groningen Seaports en Nuon. Sommige documenten zijn door GS openbaar gemaakt, andere niet omdat het belang van de bescherming van de in die documenten opgenomen persoonlijke beleidsopvatting volgens GS zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking van milieu-informatie.

Greenpeace heeft eerst beroep (Rb. Noord-Nederland 18 juli 2013, [ECLI:LN:RBNE:2013:4388](#)) en daarna hoger beroep (ABRvS 16 juli 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2621](#)) ingesteld tegen het niet openbaar maken van een aantal documenten. De Afdeling heeft in hoger beroep GS opgedragen een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen, waartegen alleen bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld.

In hoger beroep ligt nu de vraag voor of GS zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de documenten geen emissiegegevens bevatten.

De Afdeling heeft de beslissing aangehouden in afwachting van de uitspraken van het Europese Hof inzake een door de Commissie van de Europese Unie ingestelde hogere voorziening ([Zaak_T-545/11](#)) en een verwijzingsuitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven ([ECLI:NL:CBB:2014:365](#)).

Oordeel van het Europese Hof

Op 23 november 2016 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie ("Europese Hof") zich uitgesproken over de openbaarheid van milieu-informatie in twee verschillende zaken ([Bayer CropScience](#) en [Commissie/ACC](#)). Van belang is dat het Europese Hof het begrip 'emissies in het milieu' ruim interpreteert: emissie-informatie is informatie over de uitstoot in het milieu, ongeacht of dit gebeurt uit installaties, door lozingen of ander vrijkomen van stoffen, en niet alleen informatie over daadwerkelijke emissies, maar ook over voorzienbare emissies of inschattingen, zoals studies. Het omvat bovendien ook informatie over de verdere gevolgen van de emissies in het milieu en informatie die het publiek in staat stelt te controleren of de beoordeling op basis waarvan de autoriteit de emissie heeft toegelaten, juist is. Dat betekent echter niet dat alle informatie die betrekking heeft op het milieu onder het begrip 'milieu-informatie' valt. Zuiver hypothetisch emissies vallen naar het oordeel van het Europese Hof niet onder de definitie van milieu-informatie. Wanneer daarvan precies sprake is, zal toekomstige jurisprudentie over dit onderwerp moeten uitwijzen.

Nieuwe lijn van de Afdeling

Gelet op de arresten [Bayer CropScience](#) en [Commissie/ACC](#) van het Europese Hof oordeelt de Afdeling dat GS een te beperkte uitleg hebben gegeven van het begrip 'emissiegegevens'. De verwijzing naar eerdere Afdelingsjurisprudentie baat GS niet, nu ook die uitspraken getuigen van een te beperkte opvatting van 'emissies in het milieu'. Onder het begrip moet namelijk niet alleen worden begrepen gegevens over de daadwerkelijke uitstoot, maar ook gegevens over de invloeden van de emissies op het milieu en gegevens die het publiek in staat stellen te controleren of beoordeling van daadwerkelijke of voorzienbare emissies, die aan besluitvorming ten grondslag liggen, juist is.

Een deel van de documenten is niet openbaar gemaakt, maar bevat wel emissiegegevens, zodat op grond van artikel 11, vierde lid, Wob een belangenafweging had moeten plaatsvinden tussen de in interne documenten opgenomen beleidsopvattingen enerzijds en de emissiegegevens anderzijds. De Afdeling draagt GS dus wederom op voor een aantal documenten een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen, met inachtneming van de ruime uitleg die aan het begrip 'emissiegegevens' moet worden gegeven.

Lessen voor de praktijk

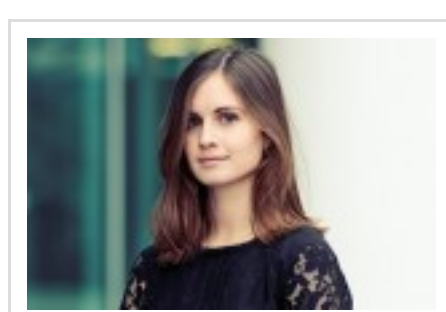
Een belangrijke les die bedrijven uit deze uitspraak kunnen trekken, is dat milieu-informatie, en in het bijzonder informatie over emissies, die met bestuursorganen wordt gedeeld, op verzoek gemakkelijk openbaar kunnen worden. De ruime uitleg die het Europese Hof, en in navolging nu ook de Afdeling, heeft gegeven aan het begrip 'emissies' heeft onder meer tot gevolg dat in veel gevallen geen afweging meer hoeft plaats te vinden tussen de vertrouwelijkheid van bedrijfsinformatie en het belang van openbaarmaking.

Los van het voorgaande is het bestuursorgaan op grond van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht verplicht belanghebbenden in de gelegenheid te stellen een zienswijze naar voren te brengen alvorens op een verzoek om informatie wordt beslist waartegen die belanghebbende naar verwachting bedenkingen zal hebben. Voor milieu-informatie kent de Wob hiervoor in artikel 6, zesde lid, Wob een aparte procedure. De beslistermijn bedraagt dan geen vier, maar twee weken en de beslissing wordt niet opgeschort als belanghebbenden in de gelegenheid zijn gesteld zienswijzen in te dienen. Zo wordt zeker gesteld dat bij verzoeken om milieu-informatie de maximale beslis- en verstrekkingstermijn uit Richtlijn 2003/4/EG niet wordt overschreden. Ons advies is zodoende, dat bedrijven die geconfronteerd worden met het voornemen tot openbaarmaking van bedrijfsvertrouwelijke informatie, gebruikmaken van deze mogelijkheid en voornoemde jurisprudentie daarbij in acht nemen teneinde de openbaarmaking te beperken of te voorkomen.

Het bericht ["Openbaarmaking van milieu-informatie: Afdeling bestuursrechtspraak verruimt het begrip 'emissiegegevens'"](#) is een bericht van [Stibbeblog.nl](#).



Valérie van 't Lam
[Alle posts van Valérie van 't Lam](#)



Sophie Ravelli
[Alle posts van Sophie Ravelli](#)



CATEGORIES

- All blog posts
- Commercial Litigation
- Environment and Planning
- Public Law

RECENT POSTS

- Verzilting en de Omgevingswet: een gemiste kans?
- FAQ: omgevingsvergunning – beslistermijn, inwerkingtreding en onherroepelijkheid
- Een nieuwe uitredingsregeling voor gemeenschappelijke regelingen
- Salinization: Do lawyers have a role?
- Democratische legitimiteit gemeenschappelijke regelingen terug op de kaart

RSS FEEDS

- All blog posts
- Commercial Litigation
- Environment and Planning
- Public Law
- Collected blog posts Environment and Planning & Public Law

NEWSLETTER

Please [click here](#) to subscribe to our newsletters.