

Redactioneel

Weinig zwartlakken in het omgevingsrecht

Mr. dr. C.N. (Cornelis) van der Sluis*

Inleiding

Openbaarheid van overheidsinformatie staat vol in de schijnwerpers, voor het Tijdschrift voor Omgevingsrecht aanleiding om ook op dit onderwerp in te gaan. In dit redactioneel echter niets over de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen en informatievoorziening aan de Eerste of Tweede Kamer. Ook ontbreekt een analyse van de grotere gevolgen van openbaarheid per ongeluk ('functie elders') dan van een openbaarmaking na geduldig lakken door Wob-ambtenaren. In dit redactioneel wil ik aandacht besteden aan een andere belangrijke ontwikkeling, die raakt aan de inhoud van dit tijdschrift: de openbaarheid van locatiegegevens van ondernemingen die eerder een zogenoemde PAS-melding hebben gedaan.

PAS-meldingen en de Wob

Over de vraag of locatiegegevens van ondernemingen die een PAS-melding hebben gedaan, gedeeld moeten worden, moest de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) zich namelijk begin 2021 uitspreken.¹ 'Spoileralert': de Afdeling oordeelt dat de rechtbank Noord-Nederland eerder terecht meende dat locatiegegevens van tien zogenoemde PAS-

meldingen openbaar moeten worden gemaakt.² De uitspraak vormt de slotsom van een proefproces. Het verzoek tot openbaarmaking zag immers op alle PAS-meldingen (circa 3500). Openbaarmaking van alle informatie zal dus ongetwijfeld volgen.

Bepalend voor deze uitspraak is dat sprake is van milieu-informatie en meer in het bijzonder van emissiegegevens. Is sprake van milieu-informatie – en daar valt al heel veel onder (zie art. 19.1a Wet milieubeheer) –, dan moet een verzoek om openbaarmaking op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) sneller worden afgehandeld en kunnen minder redenen worden opgevoerd om openbaarmaking te voorkomen. Bij emissiegegevens geldt dit uitgangspunt nog sterker, de weigeringsgronden zijn dan zeer beperkt.³ Minder zwart te lakken delen dus.

De Afdeling maakt duidelijk dat geen weigeringsgrond van de Wob kan worden ingeroepen ter voorkoming van openbaarmaking van de adres- en topografische gegevens van alle agrarische bedrijven die een PAS-melding hebben gedaan. Pogingen van de minister om locatiegegevens niet per definitie als emissiegegevens aan te merken, strandden. Voor dat betoog van de minister viel overigens nog best wat te zeggen. Gesteld kan immers worden dat de locatie op zichzelf niet concreet en direct iets zegt over de emissie van het bedrijf, zodat het niet direct gaat over de daadwerkelijke uitstoot en de invloeden van emissies op het milieu.⁴ De Afdeling meent

35

* Mr. dr. C.N. van der Sluis is advocaat bij Ten Holter Noordam advocaten te Rotterdam, beheerder van de website www.overheidenopenbaarheid.nl en lid van de redactie van het Tijdschrift voor Omgevingsrecht.

1. ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:153, AB 2021/75, JM 2021/44, M en R 2021/45.

2. Rb. Noord-Nederland 3 juli 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:2388.

3. Zie C.N. van der Sluis, Openbaarheid van bestuur; gebruiker, behandelaar en 'lijdend voorwerp' nader beschouwd, TvAR 2020, afl. 2, p. 67-69.

4. Zo meende ik eerder te kunnen betogen op grond van deze uitspraak: ABRvS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4422, AB 2020/73, JM 2020/60. Het ging daar om documenten die betrekking hadden op een asbestsanering, maar dus niet direct de uitstoot van daadwerkelijke of voorzienbare emissies betroffen. Zie ook al ABRvS 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2211, AB 2018/48, Gst. 2018/8, JM 2018/31.

alleen dat de locatie op zichzelf gekoppeld is aan de uitstoot van stikstof. Kort en goed is de redenering: de emissie heeft een bron en die bron heeft een locatie, zodat om die reden de locatiegegevens van een emissiebron ook emissiegegevens zijn.

Beveiliging en sabotage

De aanhangige geschillen dwingen de Afdeling dus tot een eerste oordeel over het al dan niet terecht opwerpen van een weigeringsgrond bij een verzoek om openbaarmaking van emissiegegevens. Een van de nog overgebleven weigeringsgronden is dan het belang van de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage (art. 10, zevende lid, onder b, van de Wob).

Hier kan een beroep op 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 werpt hierbij meteen een serieuze drempel op. Juist ook omdat de gegevens over emissies tot de belangrijkste milieu-informatie behoren. De eis wordt geïntroduceerd 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. Dit alles met concrete aanknopingspunten. De bewijsrechtelijke en motiveringsdrempel ligt dus, omdat het om emissiegegevens gaat, hoger dan in andere zaken.

De minister haalt die drempel bij deze zaken over de PAS-meldingen niet. Gelet op de hoge drempel (en dat wat is aangevoerd) is dat niet verwonderlijk. Volstaan wordt immers met (meer algemene) waarschuwingen van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (voor een zekere vorm van extremisme) en de veronderstelde algemene bekendheid dat de betrokken bedrijven mogelijk met enige vorm van intimidatie en/of bedreiging zullen worden geconfronteerd. Niets concreets dus, zodat de Afdeling – hoewel zij de genoemde veiligheidsbelangen best aanwezig acht – daadwerkelijk schade niet gesteld ziet en dus geheimhouding niet gerechtvaardigd acht. Betrokken wordt ook dat het dierenrechtenextremisme wordt genoemd, maar dat de Nederlandse dierenrechtenbeweging al lange tijd klein is en dat deze zich vooral uit in vreedzame demonstraties.

Hiermee bevestigt de Afdeling de eis dat er concrete aanwijzingen moeten zijn als gesteld wordt dat de veiligheid in het geding is bij (een zekere mate van) openbaarheid. Dit zagen we eerder al bij het invoeren van de veiligheid van de Staat, toen het ging om de rittenadministratie van de toenmalige minister van Landbouw.⁵ Recent zagen we dit bij de eventuele

veiligheid van een persoon met wie de provincie Noord-Brabant een overeenkomst had gesloten om niet meer te procederen tegen de aanleg van een randweg.⁶

Emissiegegevens altijd openbaar onder de Wet open overheid?

De Wob moet worden opgevolgd door de Wet open overheid (Woo). Een wijzigingswetsvoorstel is op 26 januari 2021 door de Tweede Kamer aangenomen.⁷ De Woo ligt nu dus ter behandeling voor bij de Eerste Kamer. In de Woo is geregeld dat emissiegegevens sowieso openbaar worden gemaakt (art. 5.1, zevende lid).⁸ Door de ruime opvatting van dit begrip wordt dus op termijn nog veel meer openbaar. Geen enkele weigeringsgrond kan nog worden opgevoerd ter voorkoming daarvan, zelfs niet als de hoge drempel die de Afdeling heeft aangebracht, zou worden gehaald.

De beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage komen wel terug als meer algemene uitzondering op openbaarmaking. Deze grond is verruimd, zodat het ook ziet op het belang van de beveiliging van personen. Of de Afdeling met de hier besproken uitspraak de hoge drempel ook zal opwerpen voor deze meer algemene uitzondering (art. 5.1, tweede lid, onder h) valt te bezien. De reden voor die hoge drempel was immers vooral ingegeven door het feit dat het om emissiegegevens gaat. En dat argument gaat niet langer op dezelfde wijze op.

5. ABRvS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6910, AB 2012/218, Gst. 2012/80.

6. ABRvS 7 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:723.

7. Kamerstukken I 2020/21, 35 112, nr. A.

8. Kamerstukken I 2020/21, 33 328, nr. N en C.N. van der Sluis, Wet open overheid. Toegelicht door de wetgever, besproken door C.N. van der Sluis, Rotterdam: Ten Holter Noordam advocaten 2021, p. 17-18 en 111-112.