

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1671

Vragen van het lid **Pierik** (BBB) aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *uitzonderingsgronden op basis van het Verdrag van Aarhus* (ingezonden 24 februari 2025).

Antwoord van Minister **Uitermark** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), mede namens de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (ontvangen 19 maart 2025). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2024–2025, nr. 1593.

Inleiding

Voor ik inga op de vragen, vinden we het als kabinet belangrijk om te benadrukken dat we grote waarde hechten aan zowel de openbaarheid van overheidsinformatie als de bescherming van de privacy van burgers. In dit kader wordt al bij Woo-verzoeken zorgvuldig gewogen of de naam- en adresgegevens openbaar gemaakt dienen te worden, onder andere met het oog op de bescherming van de privacy en de veiligheid van de betrokkenen. Daarnaast ga ik, conform de toezegging tijdens het mondelinge vragen uur van 19 november 2024, onderzoeken hoe het Verdrag van Aarhus, de Milieu-informatierichtlijn en de Wet open overheid zich tot elkaar verhouden, specifiek waar het gaat om de balans tussen openbaarmaking van informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu en de (privacy)gevoeligheid van deze informatie.

Vraag 1, 2 en 4

Kunt u aangeven welke uitzonderingsgronden op basis van het Verdrag van Aarhus kunnen worden toegepast?

Kunt u aangeven welke uitzonderingsgronden op basis van Richtlijn 2003/4/EG kunnen worden toegepast?

Kunt u aangeven wanneer de uitzonderingsgronden die op basis van de Wet open overheid (Woo) toegepast kunnen worden bij verzoeken over¹ milieu-informatie en² informatie over emissies in het milieu verschillen van uitzonderingsgronden die zijn opgenomen in het Verdrag van Aarhus en Richtlijn 2003/4/EG?

¹ Rechtbank Den Haag, 19 september 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:14897.

² Hof van Justitie van de Europese Unie, 22 juni 2021, ECLI:EU:C:2021:504, C-439/19.

Antwoord 1, 2 en 4

In de volgende tabel wordt weergegeven welke uitzonderingsgronden worden genoemd in het Verdrag van Aarhus (hierna: het Verdrag), de Richtlijn 2003/4/EC (hierna: de Richtlijn) en de Woo bij de openbaarmaking van milieu-informatie en informatie over emissies in het milieu (hierna: emissiegegevens). Bij emissiegegevens mag onder het betreffende regime geen beroep worden gedaan op de uitzonderingsgronden in de grijze vakken. De uitzonderingsgronden in de Woo zijn terug te voeren op de gronden in het Verdrag en de Richtlijn, waarbij de formulering in sommige gevallen anders luidt. Zo zijn de uitzonderingsgronden «de eenheid van de Kroon» en «de veiligheid van de Staat» terug te herleiden naar de uitzonderingsgronden «de vertrouwelijkheid van het handelen van overheidsinstanties». In de tabel zijn de uitzonderingsgronden van de Woo opgesomd in de volgorde zoals deze in de wet staan. Deze vormen niet noodzakelijkerwijs een directe uitwerking van de uitzonderingsgronden uit het Verdrag en de Richtlijn in dezelfde rij. Het Verdrag van Aarhus bepaalt dat emissiegegevens een bijzondere plek innemen en er terughoudend moet worden omgegaan met het beperken van de openbaarheid hiervan (artikel 4, vierde lid, laatste alinea van het Verdrag). Op grond van de Richtlijn mogen bepaalde uitzonderingsgronden niet worden toegepast bij emissiegegevens (artikel 4, tweede lid, tweede alinea van de Richtlijn). Op grond van de Woo moet emissiegegevens altijd openbaar worden gemaakt (artikel 5.1, zevende lid, van de Woo).

Verdrag van Aarhus	Richtlijn	Woo
De vertrouwelijkheid van het handelen van overheidsinstanties	De vertrouwelijkheid van het handelen van overheidsinstanties	De eenheid van de Kroon
Internationale betrekkingen, nationale defensie of openbare veiligheid	Internationale betrekkingen, nationale defensie of openbare veiligheid	De veiligheid van de Staat
De rechtspleging, de mogelijkheid van een persoon een eerlijk proces te verkrijgen of de bevoegdheid van een overheidsinstantie om een onderzoek te verrichten van strafrechtelijke of tuchtrechtelijke aard	De rechtspleging, de mogelijkheid van een persoon een eerlijk proces te verkrijgen of de bevoegdheid van een overheidsinstantie om een onderzoek te verrichten van strafrechtelijke of tuchtrechtelijke aard	De bescherming van vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens, als dit belang ernstig geschaad wordt en het algemeen belang van openbaarheid niet opweegt tegen deze schade
De vertrouwelijkheid van commerciële en industriële informatie	De vertrouwelijkheid van commerciële en industriële informatie	Bijzondere persoonsgegevens
Intellectuele eigendomsrechten	Intellectuele eigendomsrechten	Nationale identificatienummers
De vertrouwelijkheid van persoonsgegevens en/of -dossiers met betrekking tot een natuurlijk persoon	De vertrouwelijkheid van persoonsgegevens en/of -dossiers met betrekking tot een natuurlijk persoon	Internationale betrekkingen
De belangen van een derde die de verzochte informatie vrijwillig heeft verstrekt	De belangen van een derde die de verzochte informatie vrijwillig heeft verstrekt	Economische of financiële belangen van de overheid, voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter
De bescherming van het milieu waarop de informatie betrekking heeft	De bescherming van het milieu waarop de informatie betrekking heeft	De opsporing en vervolging van strafbare feiten
		Inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen
		De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer
		De bescherming van andere dan vertrouwelijk aan de overheid verstrekte concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens
		De bescherming van het milieu waarop de informatie betrekking heeft
		De beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage
		Het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen

Vraag 3

Kunt u aangeven hoe de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) zich verhoudt tot de verplichtingen van Richtlijn 2003/4/EG en meer specifiek tot de passage «In dit verband en met het oog op de toepassing van punt f) zorgen de lidstaten ervoor dat Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens wordt nageleefd.» in Richtlijn 2003/4/EG?

Antwoord 3

Zoals hiervoor aangegeven, hecht het kabinet een groot belang aan de bescherming van privacy van betrokkenen. Ook bij de toepassing van Richtlijn 2003/4/EG geldt de AVG. Dit volgt nadrukkelijk uit de tweede alinea bij artikel 4, tweede lid, waarin staat dat de AVG moet worden nageleefd bij de openbaarmaking van milieu-informatie. Voor een verzoek om milieu-informatie is daarom in artikel 4, tweede lid, onder f, een uitzonderingsgrond opgenomen voor de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens. Artikel 4, tweede lid, eerste alinea, van de Richtlijn bepaalt echter dat emissiegegevens niet mogen worden geweigerd met een beroep op deze uitzonderingsgrond.

Vraag 5

Kunt u aangeven of het Hof van Justitie van de Europese Unie (EU) uitspraken heeft gedaan waarin het Hof heeft bepaald dat dieraantallen gegevens zijn over informatie over emissies in het milieu?

Antwoord 5

Richtinggevende arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) op het terrein van emissiegegevens zijn de arresten ECLI:EU:C:2016:889 en ECLI:EU:C:2016:890 van 23 november 2016. In het eerstgenoemde arrest stelt het HvJEU in punt 80 dat de informatie die het publiek de mogelijkheid geeft om te controleren of de beoordeling van emissies juist is, onder emissiegegevens valt. De Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State haalt dit aan in een uitspraak van 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:795 en komt, onder verwijzing naar een uitspraak van 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2211, tot het oordeel dat gegevens over dieraantallen nodig zijn om te controleren of de beoordeling van emissies juist is.³

Vraag 6

Klopt het dat, wanneer een document milieu-informatie bevat, dan per zinnigheid dient te worden of die passage milieu-informatie omvat en dat de aanwezigheid van milieu-informatie in een document niet betekent dat dat document in het geheel openbaar gemaakt moet worden en dat er in dat document in het geheel geen (persoons)gegevens gelakt kunnen worden, wanneer die (persoons)gegevens zelf geen milieu-informatie zijn?

Antwoord 6

In het geval van milieu-informatie kan de uitzonderingsgrond voor persoonsgegevens toegepast worden. In het geval van emissiegegevens mag dit niet. Zie ook het antwoord op vraag 3. Indien een document (persoons)gegevens bevat die milieu-informatie of emissiegegevens betreffen, betekent dit inderdaad niet dat in het gehele document geen andere (persoons)gegevens meer gelakt kunnen worden.

Vraag 7

Onderkent u dat de rechtbank Den Haag in zijn uitspraak van 19 september 2024 heeft bepaald dat bepalingen in de Woo op basis van een Unierechtconforme interpretatie mogelijk buiten toepassing gelaten moeten worden?⁴

³ Zie hiervoor ECLI:NL:RVS:2019:795, r.o. 3.3.

⁴ Rechtbank Den Haag, 19 september 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:14897.

Antwoord 7

Allereerst merk ik op dat elk bestuursorgaan zelfstandig verantwoordelijk is voor de goede uitvoering van de Woo. Daarnaast geldt het algemene uitgangspunt dat het Unierecht voorgaat op nationaal recht, waaronder de Woo.⁵ In deze specifieke zaak heeft de rechtbank Den Haag geoordeeld dat openbaarmaking van de gevraagde gegevens afbreuk zou kunnen doen aan de goede werking van de Dierproevenrichtlijn. Een richtlijnconforme uitleg van de Woo brengt met zich mee dat de NVWA hier de openbaarmaking van de gevraagde gegevens op goede gronden heeft geweigerd, door zwaarder gewicht toe te kennen aan het in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder h, van de Woo genoemde belang van beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage.

Vraag 8

Kunt u een overzicht aanleveren van alle bepalingen in Europese wetgeving die openbaarmaking beperken (zoals de AVG of artikel 43 van de Dierproevenrichtlijn) en welke van deze bepalingen een strijdigheid met de Woo op kunnen leveren?

Antwoord 8

In de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo zijn de bijzondere openbaarmakingsregimes opgenomen. Hierin staan de artikelen uit wetten die een openbaarheidsregime bevatten dat afwijkt van de Woo. Ook implementatiewetten van EU-richtlijnen staan hiertussen, als deze richtlijnen dwingend voorschrijven dat bepaalde zaken van openbaarheid worden uitgesloten of juist onder andere voorwaarden dan in de Woo openbaar moeten worden gemaakt. In de bijlage wordt geen onderscheid gemaakt tussen wetten en bepalingen die wel en geen implementatie van EU-recht vormen. Ik beschik daarom niet over een overzicht van alle bepalingen die volgens het EU-recht de openbaarmaking beperken.

Vraag 9

Kunt u een overzicht aanleveren van alle bepalingen in nationale regelgeving die een bijzonder openbaarmakingsregime bevatten, zoals bijvoorbeeld artikel 7 van Instellingswet Autoriteit Consument en Markt of artikel 7.2 van de Wet luchtvaart)?

Antwoord 9

In de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo zijn de bijzondere openbaarmakingsregimes opgenomen. Zoals de stellers van de Woo ook hebben opgemerkt is beoogd om in de bijlage een volledige lijst op te nemen van de wetten waarin een bijzonder openbaarheidsregime is opgenomen, maar kan de situatie zich voordoen dat na inwerkingtreding van de Woo een rechter tot de conclusie komt dat een niet in de bijlage opgenomen regeling uitputtend is bedoeld. In dat geval wordt de bijlage aangevuld.

Vraag 10

Klopt het dat Nederland een zeer ruim openbaarmakingsregime kent in vergelijking met andere Europese landen zoals Duitsland of Oostenrijk?

Antwoord 10

Uit het internationaal rechtsvergelijkend onderzoek naar de openbaarheid van overheidsinformatie in zes verschillende landen, waaronder Duitsland, blijkt dat Nederland ruime openbaarheidswetgeving kent. Dit betekent dat alle soorten en aantallen documenten opgevraagd kunnen worden in het kader van een informatieverzoek. Met betrekking tot de openbaarmaking van milieu-informatie, waaronder emissiegegevens, wordt momenteel op mijn ministerie onderzocht hoe dit in de omliggende landen is geregeld. Op dit punt wordt teruggekomen in de Kamerbrief die is toegezegd tijdens het vragenuur op 19 november 2024.

⁵ Zie ook de geconsolideerde toelichting bij de Woo, p.81.

Vraag 11 en 12

Klopt het – zoals de Autoriteit Persoonsgegevens aangeeft – dat gegevens van personenvennootschappen vaak te kwalificeren zijn als persoonsgegevens en daarmee onder de bescherming van de AVG vallen?

Hoe moet artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onderdeel d, van de Woo, worden uitgelegd in relatie tot overtredingen? Deelt u de opvatting van het Hof van Justitie van de EU dat ook overtredingen die enkel bestuursrechtelijk te sanctioneren zijn hieronder kunnen vallen?⁶ Vallen volgens u alle overtredingen hieronder die, op basis van de Unierechtelijke uitleg, een «criminal charge» kunnen opleveren, ongeacht of deze naar Nederlands recht ook een strafrechtelijke overtreding of misdrijf opleveren?

Antwoord 11 en 12

Voor de beantwoording van deze vraag is het van belang te beoordelen of het gaat om strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen als bedoeld in artikel 10 van de AVG. In dat geval geldt de uitzonderingsgrond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder d van de Woo. Hiervoor moet worden gekeken naar de criteria uit de aangehaalde zaak van het Hof van Justitie (Hof van Justitie van de Europese Unie, 22 juni 2021, ECLI:EU:C:2021:504, C-439/19). In rechtsoverweging 87 worden de volgende criteria gegeven:

- 1. de juridische kwalificatie van het strafbare feit naar nationaal recht;*
 - 2. de aard zelf van het strafbare feit; en*
 - 3. de zwaarte van de sanctie die aan de betrokkene kan worden opgelegd.*
- Toepassing van deze criteria kan in bepaalde gevallen betekenen dat overtredingen die met een bestuursrechtelijke sanctie worden gehandhaafd, worden gekwalificeerd als criminal charge.*

Vraag 13 en 14

Klopt het dat alle overtredingen van de Wet dieren hieronder vallen, omdat alle overtredingen ook als een strafrechtelijke overtreding of misdrijf kwalificeren op grond van de Wet op de economische delicten of de Wet dieren?

Klopt het dat de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) ten onrechte gegevens over overtredingen van de Wet dieren niet geweigerd heeft op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onderdeel d, van de Woo?

Antwoord 13 en 14

Er zijn mij geen zaken bekend waarin is geoordeeld dat de NVWA ten onrechte gegevens over overtredingen van de Wet dieren niet geweigerd heeft op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder d, van de Woo.

Vraag 15

Klopt het dat de NVWA het beleid hanteert dat derde belanghebbenden, over wie informatie openbaar wordt gemaakt middels een Woo-besluit, niet ontvankelijk zijn in een bezwaar tegen een Woo-besluit, wanneer er geen voorlopige voorziening is ingediend? Zo ja, hoe verhoudt dit beleid zich tot de uitspraak van de Raad van State van 18 januari 2023?⁷

Antwoord 15

De NVWA hanteert geen beleid dat derde-belanghebbenden niet ontvankelijk zijn in een bezwaar tegen een Woo-besluit wanneer er geen voorlopige voorziening is ingediend.

Vraag 16

Kunt u deze vragen beantwoorden voor de technische briefing door ambtenaren van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de uitvoering van de Wet open overheid, die gepland staat op 12 maart 2025?

⁶ Hof van Justitie van de Europese Unie, 22 juni 2021, ECLI:EU:C:2021:504, C-439/19.

⁷ Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:152.

Antwoord 16

Helaas is het niet gelukt deze vragen te beantwoorden voor de technische briefing van 12 maart 2025, omdat het juridisch kader waarnaar gevraagd wordt, betrekking heeft op verschillende beleidsterreinen. De uiteenzetting van dit kader en de beantwoording van de vragen vergde daarom betrokkenheid van meerdere departementen.