

University of Groningen

Case note: ECLI:NL:RVS:2020:1071

De Vries, D.; Tolsma, H.D.

Published in:
 AB Rechtspraak Bestuursrecht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
 Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
 2020

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

De Vries, D., & Tolsma, H. D. (2020). Case note: ECLI:NL:RVS:2020:1071. AB 2020/330. Casenote over: Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 15/04/2020, 201903851/1/A3, ECLI:NL:RVS:2020:1071 AB *Rechtspraak Bestuursrecht*, 2020(35), 2224-2225.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

AB 2020/330

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE
RAAD VAN STATE

15 april 2020, nr. 201903851/1/A3
(Mrs. D.A.C. Slump, C.M. Wissels, A. Kuijer)
m.nt. D. de Vries en H.D. Tolsma*

Art. 10 Wob; art. 4 Richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie; art. 4 Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden

M en R 2020/50
ECLI:NL:RVS:2020:1071

Bij de afweging of openbaarmaking van milieu-informatie moet worden geweigerd met het oog op internationale betrekkingen, moet deze weigeringsgrond restrictief en met inachtneming van het met openbaarmaking openbare belang worden uitgelegd.

De hiervoor onder 3. vermelde, door de ANVS gestelde vrees voor afbreuk aan de betrekkingen met het IAEA en de daarmee samenwerkende landen, is onvoldoende voor toepasselijkheid van de overeenkomstig Richtlijn 2003/4/EG restrictief uit te leggen weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob. Gelet hierop en op de grond van de richtlijn geldende verplichting het publiek behulpzaam te zijn bij het verkrijgen van toegang tot milieu-informatie, had de ANVS bij het IAEA navraag moeten doen welke landen zich tegen openbaarmaking van hun meetresultaten verzetten en of, en in hoeverre de gegevens uit het metingenoverzicht, zo nodig in een andere vorm, openbaar gemaakt kunnen worden zonder dat daardoor afbreuk aan internationale betrekkingen wordt gedaan. Daarbij is van belang dat een aantal landen en de European Nuclear Safety Regulators Group reeds tot publicatie van delen van het metingenoverzicht zijn overgegaan. Nu de ANVS bij het besluit van 6 april 2018 de weigering tot openbaarmaking van het metingenoverzicht op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob heeft gehandhaafd zonder het IAEA een zienswijze hierover te hebben gevraagd, is het besluit niet zorgvuldig voorbereid en onvoldoende gemotiveerd.

* D. de Vries is student en volgt de onderzoeksmaster Rechtswetenschappelijk Onderzoek aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Uitspraak op het hoger beroep van Vereniging World Information Service on Energy Amsterdam (hierna: WISE), te Amsterdam, appellante, tegen de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 24 april 2019 in zaak nr. 18/3275 in het geding tussen:

WISE,
en
Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (hierna: de ANVS).

Procesverloop

Bij besluit van 14 december 2017 heeft de ANVS een verzoek van WISE om openbaarmaking van een document afgewezen.

Bij besluit van 6 april 2018 heeft de ANVS het door WISE daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 24 april 2019 heeft de rechtbank het door WISE daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft WISE hoger beroep ingesteld.

De ANVS heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

WISE heeft de Afdeling toestemming, als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) verleend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 november 2019, waar WISE, vertegenwoordigd door [gemachtigde], en de ANVS, vertegenwoordigd door mr. A.J. ten Wolde en drs. M.R. Kleemans, bijgestaan door mr. E. Koornwinder, advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

Overwegingen

Juridisch toetsingskader

1. Het juridisch toetsingskader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Inleiding

2. De Afdeling gaat uit van de volgende feiten. Begin oktober 2017 hebben diverse Europese landen gemeld dat ruthenium-106 (hierna: Ru-106), een radioactieve stof die vrijkomt bij kernsplijting, in de lucht is aangetroffen. In Nederland heeft het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu gemeten op Ru-106 en deze stof niet aangetroffen. Het International Atomic Energy Agency (hierna: het IAEA), een organisatie van de Verenigde Naties voor internationale samenwerking op nucleair gebied, heeft de meetgegevens van Ru-106 van een groot aantal landen opgenomen in een overzicht. Dit 'Metingenoverzicht IAEA van Ru-106' heeft het

IAEA op 24 november 2017 gedeeld op het portaal 'Unified System for Information Exchange in Incidents and Emergencies' (hierna: USIE), onder de classificatie 'for authority use only'. Het portaal is alleen toegankelijk voor, kort gezegd, toezichthouders van de aangesloten lidstaten, onderzoeksinstituten en enkele internationale organisaties.

WISE heeft de ANVS met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob) verzocht om openbaarmaking van het metingenoverzicht van 24 november 2017. Dit betreft een update van metingenoverzichten die op 13 en 20 oktober 2017 op het portaal USIE zijn gedeeld. Een kopie van het overzicht van 13 oktober 2017 is gepubliceerd op de website geoenergetics.rus. WISE wil verifiëren of de informatie in het op deze Russische website gepubliceerde overzicht correct is, zodat mogelijk meer duidelijkheid wordt verkregen over de oorzaak en de locatie van het incident in oktober 2017 waarbij Ru-106 is vrijgekomen. Volgens WISE heeft het incident vermoedelijk in Rusland plaatsgevonden en kan met de gevraagde informatie druk worden uitgeoefend op en het gesprek worden aangegaan met de Russische autoriteiten. Ook kunnen personen die potentieel aan te hoge doseringen Ru-106 zijn blootgesteld daarover worden geïnformeerd, zodat zij zo nodig maatregelen kunnen treffen, aldus WISE.

3. De ANVS heeft met een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob geweigerd het gevraagde metingenoverzicht openbaar te maken. Ingevolge dit artikel blijft het verstrekken van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en internationale organisaties. Volgens de ANVS geldt openbaarheid van milieu-informatie als uitgangspunt. Het belang van openbaarmaking van het metingenoverzicht is groot, omdat dit inzicht geeft in de aanwezigheid van een potentieel schadelijke stof in het milieu en met deze informatie de betrouwbaarheid van uitspraken en analyses over deze stof kan worden gecontroleerd. In dit geval hebben de lidstaten hun meetgegevens met het IAEA gedeeld, dat de gegevens heeft verzameld en vertrouwelijk met (de toezichthouders van) de lidstaten, onderzoeksinstituten en enkele internationale organisaties heeft gedeeld. Het belang van openbaarmaking van het metingenoverzicht moet worden afgewogen tegen het belang van het behoud van de internationale betrekkingen. Deze betrekkingen zijn van groot belang bij het delen van informatie ten behoeve van kennisoverdracht, onderzoek en bescherming van mens en milieu. Het is voor de volksgezondheid van essentieel belang dat het systeem van internationale gegevensuitwisseling en incidentenregistratie

blijft functioneren, zodat zo nodig actie kan worden ondernomen door Nederland en andere landen. Het eenzijdig door de ANVS doorbreken van de door het IAEA aan de betrokken landen toegezegde vertrouwelijkheid van de informatie brengt het risico met zich dat landen in het vervolg terughoudender zullen zijn met het delen van hun gegevens met het IAEA en andere landen. Hierdoor kan het werk van het IAEA worden beïnvloed en kunnen de betrekkingen tussen Nederland en het IAEA en de daarmee samenwerkende landen in gevaar worden gebracht. Het belang dat te voorkomen weegt in dit geval zwaarder dan het belang van openbaarmaking van het metingenoverzicht. Dat de verdragspartijen bij het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: het Verdrag van Aarhus) verplicht zouden zijn hun meetgegevens te publiceren, zoals WISE heeft gesteld, maakt niet dat de ANVS deze vertrouwelijk aan haar verstrekte gegevens openbaar dient te maken, aldus de ANVS.

Hoger beroep

4. WISE bestrijdt het oordeel van de rechtbank dat de ANVS de openbaarmaking van het metingenoverzicht geheel heeft mogen weigeren. Zij betoogt dat de rechtbank ten onrechte niet heeft beoordeeld of de gegevens uit het overzicht deels verstrekt kunnen worden.

De rechtbank heeft bij de beoordeling van het besluit op bezwaar ten onrechte slechts de Wob en niet mede het Verdrag van Aarhus en Richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie (hierna: Richtlijn 2003/4/EG) toegepast. Op grond van dit verdrag en deze richtlijn moet milieu-informatie desgevraagd in beginsel openbaar gemaakt worden en moeten de gronden voor weigering van die informatie restrictief worden uitgelegd. De ANVS heeft openbaarmaking van het metingenoverzicht geweigerd omdat die openbaarmaking tot internationale spanningen zou kunnen leiden. De weigering op grond van het enkele vermoeden dat de openbaarmaking dat gevolg kan hebben, betreft geen restrictieve en daarom een onjuiste toepassing van de weigeringsgronden van het Verdrag van Aarhus en Richtlijn 2003/4/EG. Inmiddels zijn de gegevens van het metingenoverzicht door de Franse en Duitse collega-organisaties van de ANVS ten dele openbaar gemaakt, zonder dat dit tot internationale spanningen heeft geleid. Voorts zijn op de Russische website geoenergetics.rus op 13 oktober 2017 meetgegevens gepubliceerd. Indien de ANVS meende dat door haar niet zonder meer kon worden besloten tot openbaarmaking van het metingenoverzicht, is, gelet op de verplichtingen die onder het Verdrag van Aarhus en

Richtlijn 2003/4/EG gelden, ten onrechte niet bij het IAEA nagegaan of, en in hoeverre openbaarmaking van de meetgegevens van de verdragspartijen mogelijk is, aldus WISE.

4.1. De Afdeling heeft met toepassing van artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb kennis genomen van het metingenoverzicht waarvan de ANVS openbaarmaking heeft geweigerd. Tussen partijen is niet in geschil en ook de Afdeling is, evenals de rechtbank, van oordeel dat het metingenoverzicht ziet op milieu-informatie en meer specifiek op emissiegegevens.

4.2. Ingevolge artikel 4, eerste lid, van het Verdrag van Aarhus geldt dat milieu-informatie in beginsel aan een verzoeker beschikbaar wordt gesteld. Dat gebeurt in de verzochte vorm, tenzij redelijk is de informatie in een andere vorm beschikbaar te stellen. Ingevolge het vierde lid kan een verzoek om openbaarmaking van milieu-informatie onder meer worden afgewezen indien die openbaarmaking een nadelige invloed zou hebben op internationale betrekkingen, nationale defensie of openbare veiligheid. De gronden voor weigering van openbaarmaking van milieu-informatie worden restrictief uitgelegd, met inachtneming van het met openbaarmaking gediende openbare belang en in aanmerking nemend of de verzochte informatie betrekking heeft op emissies in het milieu. Ingevolge artikel 3, tweede lid, streven de verdragspartijen ernaar te waarborgen dat overheidsfunctionarissen en overheidsinstanties het publiek bijstaan en begeleiden bij het verkrijgen van toegang tot informatie. Ingevolge artikel 5, tweede lid, waarborgen de verdragspartijen dat, binnen het kader van de nationale wetgeving, milieu-informatie op doeltreffende wijze toegankelijk is, onder meer door de eis dat overheidsfunctionarissen het publiek bijstaan bij het verkrijgen van toegang tot informatie ingevolge dit verdrag.

4.3. Het Verdrag van Aarhus is geïmplementeerd in artikel 3, eerste, vierde en vijfde lid, en artikel 4, tweede lid, aanhef en onder b, en vierde lid, van Richtlijn 2003/4/EG. Ingevolge artikel 3, eerste, vierde en vijfde lid, zijn de overheidsinstanties, overeenkomstig het bepaalde in deze richtlijn, in beginsel gehouden de milieu-informatie waarover zij beschikken, zo nodig in een andere vorm, aan elke aanvrager op verzoek beschikbaar te stellen, en worden de ambtenaren verplicht om burgers die toegang tot informatie wensen behulpzaam te zijn. Ingevolge artikel 4, tweede lid, kan een verzoek om milieu-informatie onder meer worden afgewezen indien afbreuk wordt gedaan aan internationale betrekkingen, openbare veiligheid of nationale defensie. De gronden voor weigering van openbaarmaking van milieu-informatie worden restrictief uitgelegd, met inachtneming van het met bekendmaking

gediende openbare belang. In elk afzonderlijk geval moet het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking worden afgewogen tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering openbaar te maken. Ingevolge het vierde lid wordt milieu-informatie gedeeltelijk beschikbaar gesteld wanneer het mogelijk is informatie waarop het tweede lid van toepassing is van de overige gevraagde informatie te scheiden.

De genoemde artikelen van het Verdrag van Aarhus en Richtlijn 2003/4/EG zijn inhoudelijk gelijk. Daarom vormt de richtlijn het toetsingskader voor deze uitspraak en wordt niet toegekomen aan de vraag of het Verdrag van Aarhus in zoverre rechtstreekse werking heeft.

4.4. De genoemde artikelen van Richtlijn 2003/4/EG zijn geïmplementeerd in artikel 3, derde en vierde lid, artikel 5, artikel 7, tweede lid, en artikel 10, eerste lid, aanhef, en tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob. Deze artikelen van de Wob brengen met zich dat een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf in beginsel de informatie waarover wordt beschikt, verstrekt aan een ieder die daarom verzoekt, in de verzochte vorm of, indien nodig, in een andere vorm, en de verzoeker bij zijn verzoek behulpzaam is. Ingevolge artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob blijft het verstrekken van informatie ingevolge deze wet achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties. Gelet hierop zijn de vermelde artikelen van Richtlijn 2003/4/EG in zoverre correct geïmplementeerd. Evenwel is de verplichting op grond van artikel 4, tweede lid, van Richtlijn 2003/4/EG om, bij de afweging of openbaarmaking van milieu-informatie met het oog op internationale betrekkingen moet worden geweigerd, deze weigeringsgrond restrictief en met inachtneming van het voorliggende met bekendmaking gediende openbare belang uit te leggen, op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob niet in alle gevallen verzekerd.

Daarom zal de Afdeling bij de beoordeling of het besluit van 6 april 2018 voldoet aan de verplichtingen ingevolge de Wob, artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob richtlijnconform uitleggen.

4.5. De hiervoor onder 3. vermelde, door de ANVS gestelde vrees voor afbreuk aan de betrekkingen met het IAEA en de daarmee samenwerkende landen, is onvoldoende voor toepasselijkheid van de overeenkomstig Richtlijn 2003/4/EG restrictief uit te leggen weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob. Gelet hierop en op de op grond van de richtlijn

geldende verplichting het publiek behulpzaam te zijn bij het verkrijgen van toegang tot milieu-informatie, had de ANVS bij het IAEA navraag moeten doen welke landen zich tegen openbaarmaking van hun meetresultaten verzetten en of, en in hoeverre de gegevens uit het metingenoverzicht, zo nodig in een andere vorm, openbaar gemaakt kunnen worden zonder dat daardoor afbreuk aan internationale betrekkingen wordt gedaan. Daarbij is van belang dat een aantal landen en de European Nuclear Safety Regulators Group reeds tot publicatie van delen van het metingenoverzicht zijn overgegaan. Nu de ANVS bij het besluit van 6 april 2018 de weigering tot openbaarmaking van het metingenoverzicht op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob heeft gehandhaafd zonder het IAEA een zienswijze hierover te hebben gevraagd, is het besluit niet zorgvuldig voorbereid en onvolledig gemotiveerd.

Het betoog slaagt.

4.6. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 6 april 2018 gegrond verklaren en dat besluit vernietigen wegens strijd met de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Awb. De ANVS dient een nieuw besluit op het bezwaar van WISE tegen het besluit van 14 december 2017 te nemen, met inachtneming van deze uitspraak. De Afdeling zal daartoe geen termijn stellen omdat niet is te voorzien hoeveel tijd het zal kosten om de hiervoor bedoelde zienswijze van het IAEA te verkrijgen. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het door de ANVS te nemen nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

5. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 24 april 2019 in zaak nr. 18/3275;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming van 6 april 2018, kenmerk ANVS-2018/8510;
- V. draagt de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming op om met inachtnem-

ming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen een nieuw besluit op bezwaar te nemen;

VI. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

VII. gelast dat de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming aan de Vereniging World Information Service on Energy Amsterdam het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 877 (zegge: achthonderdzevenenzeventig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Bijlage

Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden

Artikel 1

Om bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn, waarborgt elke Partij de rechten op toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in overeenstemming met de bepalingen van dit Verdrag.

Artikel 3

[—]

2. Elke Partij streeft ernaar te waarborgen dat overheidsfunctionarissen en overheidsinstanties het publiek bijstaan en begeleiden bij het verkrijgen van toegang tot informatie, het vergemakkelijken van inspraak in besluitvorming en het verkrijgen van toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

[—]

7. Elke Partij bevordert de toepassing van de beginselen van dit Verdrag bij internationale besluitvormingsprocessen aangaande het milieu en binnen het kader van internationale organisaties in aangelegenheden verband houdend met het milieu.

[—]

Artikel 4

1. Elke Partij waarborgt dat, met inachtneming van de volgende leden van dit artikel, overheidsinstanties, in antwoord op een verzoek om milieu-informatie, deze informatie beschikbaar stellen aan het publiek, binnen het kader van de nationale wetgeving, waaronder, desgevraagd en behoudens het navolgende onderdeel b, afschriften van de feitelijke documentatie die deze informatie bevat of omvat:

a. zonder dat een bepaald belang behoeft te worden gesteld;

b. in de verzochte vorm, tenzij:
i. het voor de overheidsinstantie redelijk is dit in een andere vorm beschikbaar te stellen, in welk geval het beschikbaar stellen in die vorm met redenen wordt omkleed;

4. Een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd indien de bekendmaking een nadelige invloed zou hebben op:

b. internationale betrekkingen, nationale defensie of openbare veiligheid;

[—]

De bovengenoemde gronden voor weigering worden restrictief uitgelegd, met inachtneming van het met bekendmaking gediende openbare belang en in aanmerking nemend of de verzochte informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

Artikel 5

[—]

2. Elke Partij waarborgt dat, binnen het kader van haar nationale wetgeving, de wijze waarop overheidsinstanties milieu-informatie beschikbaar stellen aan het publiek transparant is en dat milieu-informatie op doeltreffende wijze toegankelijk is, onder meer door:

[—]

ii. de eis dat overheidsfunctionarissen het publiek bijstaan bij het verkrijgen van toegang tot informatie ingevolge dit Verdrag;

[—]

Richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie

Artikel 1

Deze richtlijn heeft ten doel:

a) recht van toegang te garanderen tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd, en de voorwaarden, grondregels en praktische regelingen voor de uitoefening van dat recht vast te stellen,

[—]

Artikel 3

1. De lidstaten zorgen ervoor dat de overheidsinstanties, overeenkomstig het bepaalde in deze richtlijn, ertoe gehouden zijn de milieu-informatie waarover zij beschikken, of die voor hen wordt beheerd, aan elke aanvrager op verzoek beschikbaar te stellen, zonder dat deze daarvoor een belang hoeft aan te voeren.

4. Wanneer een aanvrager een overheidsinstantie verzoekt milieu-informatie in een bepaalde vorm of een bepaald formaat beschikbaar te stellen (bijvoorbeeld in de vorm van afschriften), willicht de overheidsinstantie dat verzoek in, tenzij:

b. het redelijk is dat de overheidsinstantie de informatie in een andere vorm of een andere for-

mat beschikbaar stelt, in welk geval redenen dienen te worden gegeven waarom de informatie in die vorm beschikbaar wordt gesteld.

5. Voor de toepassing van dit artikel zorgen de lidstaten ervoor dat:

a) de ambtenaren verplicht worden om burgers die toegang tot informatie wensen behulpzaam te zijn;

Artikel 4

2. De lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd, indien openbaarmaking van de informatie afbreuk doet aan een van de volgende punten:

b) internationale betrekkingen, openbare veiligheid of nationale defensie;

De in de leden 1 en 2 genoemde gronden voor weigering worden restrictief uitgelegd, met voor het specifieke geval inachtneming van het met bekendmaking gediende openbare belang. In elk afzonderlijk geval dient het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking te worden afgewogen tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken.

4. Milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd, en waarom door een aanvrager is verzocht, wordt gedeeltelijk beschikbaar gesteld wanneer het mogelijk is informatie waarop lid 1, onder d) en e), of lid 2 van toepassing is, van de overige gevraagde informatie te scheiden.

Wet openbaarheid van bestuur

Artikel 2

1. Een bestuursorgaan verstrekt bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij wet bepaalde, informatie overeenkomstig deze wet en gaat daarbij uit van het algemeen belang van openbaarheid van informatie.

Artikel 3

1. Een ieder kan een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke gelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.

3. De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.

4. Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt het bestuursorgaan de verzoeker zo spoedig mogelijk om zijn verzoek te preciseren en is het hem daarbij behulpzaam.

5. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Artikel 5

2. Een gehele of gedeeltelijke afwijzing van een schriftelijk verzoek om informatie vindt schriftelijk plaats.

Artikel 7

1. Het bestuursorgaan verstrekt de informatie met betrekking tot de documenten die de verlangde informatie bevatten door:

- kopie ervan te geven of de letterlijke inhoud ervan in andere vorm te verstrekken,
- kennismeming van de inhoud toe te staan,
- een uittreksel of een samenvatting van de inhoud te geven, of
- inlichtingen daaruit te verschaffen.

2. Het bestuursorgaan verstrekt de informatie in de door de verzoeker verzochte vorm, tenzij:

- het verstrekken van de informatie in die vorm redelijkerwijs niet gevegd kan worden;

Artikel 10

1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit [-]

2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;

[-]

Noot

1. De Afdeling moet in deze zaak oordelen over de vraag of de enkele vrees dat de openbaarmaking van milieu-informatie ten koste zal gaan van de internationale betrekkingen voldoende is om openbaarmaking op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob te weigeren. De uitspraak is interessant, omdat de Afdeling middels richtlijnconforme interpretatie van de Wob een hogere drempel legt voor de weigering van de openbaarmaking van milieu-informatie. Op grond van artikel 4, tweede lid, van Richtlijn 2003/4/EG geldt de verplichting om de weigeringsgronden voor openbaarmaking van milieu-informatie restrictief uit te leggen. De Afdeling oordeelt dat deze restrictieve uitlegging niet in alle gevallen is verzekerd bij de afweging of milieu-informatie met het oog op internationale betrekkingen mag worden geweigerd. Om dit wel te verzekeren legt de Afdeling de Wob richtlijnconform uit. In deze annotatie gaan wij eerst in op het afwijkende regime voor milieu-informatie in de Wob (onder 2.). Vervolgens bespreken we waarom de Afdeling de Wob richtlijnconform uitlegt (onder 3.). Daarna behandelen

we de reikwijdte van de uitspraak (onder 4.) en sluiten af (onder 5.).

2. Bij de inhoudelijke beoordeling van een verzoek om informatie op grond van de Wob geldt voor milieu-informatie een bijzonder regime, waarbij emissiegegevens nog een speciale positie innemen. Dit bijzondere regime vindt zijn oorsprong in het Verdrag van Aarhus en de implementatie daarvan in de Europese richtlijn over de toegang van het publiek tot milieu-informatie (Richtlijn 2003/4/EG). Zie voor een overzicht van de afwijkende regels in de Wob voor milieu-informatie o.a. Keur, 'Over openbaarmaking van milieu-informatie en emissiegegevens', *JM* 2020/5, onder 3; R.J.G. Bäcker, P.H.J. van Aardenne & A.J.A. Vegt, 'To Disclose or Not Disclose, That's the Question', *M en R* 2014/100. In deze zaak staat de toepassing van de weigeringsgrond van art. 10 lid 2 onder a van de Wob centraal. Uit art. 10 lid 8 van de Wob volgt dat bij het toepassen van deze weigeringsgrond op milieu-informatie 'in aanmerking [wordt] genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het milieu'. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat hiermee onder meer is beoogd te waarborgen dat de uitzonderingsgronden restrictief worden toegepast (*Kamerstukken II* 2002/03, 29835, nr. 3, p. 33). Het Wob-verzoek heeft betrekking op openbaarmaking van meetgegevens over de radioactieve stof ruthenium-106. Het metingenoverzicht ziet op emissiegegevens. Dat staat tussen partijen niet in geschil (r.o. 4.1). Zie voor de uitleg van het begrip emissiegegevens door de Afdeling in aansluiting op Europese rechtspraak: ABRvS 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2211, *AB* 2018/48, m.nt. Tolsma.

3. Nu artikel 10 lid 8 van de Wob de restrictieve toepassing van de weigeringsgrond ten aanzien van emissiegegevens reeds waarborgt, wat is dan de reden dat de Afdeling overgaat tot richtlijnconforme interpretatie om deze restrictieve toepassing te bereiken? De Afdeling oordeelt in deze zaak dat de voor dit geschil relevante artikelen van het Verdrag van Aarhus en Richtlijn 2003/4/EG inhoudelijk gelijk zijn. Wij zijn het hier, anders dan Peeters in haar annotatie bij deze uitspraak (zie *M en R* 2020/50), mee eens. Voor het verstrekken van informatie over emissies in het milieu is er een hogere drempel voor weigering opgenomen in Richtlijn 2003/4/EG, die het Verdrag van Aarhus niet kent. In artikel 4, in het een na laatste tekstblok van de Richtlijn wordt weigering op de gronden genoemd in lid 2, onder a), d), f), g) en h) van datzelfde artikel uitgesloten ten aanzien van emissiegegevens. Dit betekent dat de richtlijn de absolute openbaarheid van emissiegegevens in meer gevallen garandeert dan het verdrag (zie hierover ook *Kamerstukken II* 2004/05, 29877, nr. 3, p. 10–11). Voor de beoorde-

ling in deze uitspraak is dit echter geen relevant verschil, omdat de grond waarop de ANVS de gegevens weigert te verstrekken — wegens de internationale betrekkingen — onder b) is genoemd. 'Internationale betrekkingen' betreft een relatieve uitzonderingsgrond en er dient dus een belangenafweging plaats te vinden tussen dat belang en het belang van openbaarheid van de informatie. Nu zowel het Verdrag van Aarhus in artikel 4, lid 4 in het laatste tekstblok, als Richtlijn 2003/4/EG in artikel 4, lid 2 in het een na laatste tekstblok, een restrictieve uitlegging van deze weigeringsgrond voorschrijven, kan inderdaad gesteld worden dat beide 'voor zover' inhoudelijk gelijk zijn.

De artikelen uit Richtlijn 2003/4/EG zijn zoals gezegd geïmplementeerd in de Wob. In artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob is de weigeringsgrond betreffende het belang van de internationale betrekkingen van Nederland met andere staten en internationale organisaties opgenomen. 'Voor zover' is de richtlijn volgens de Afdeling correct geïmplementeerd. De verplichting om op grond van artikel 4, lid 2 deze weigeringsgrond restrictief uit te leggen is echter volgens de Afdeling niet in alle gevallen verzekerd. De Afdeling gaat om die reden over tot een richtlijnconforme interpretatie van de Wob en oordeelt dat de ANVS de gestelde vrees, gelet op deze restrictieve uitlegging, beter had moeten onderbouwen. Terecht stelt Leijendekker-van Kaam in haar annotatie bij deze uitspraak (*JM* 2020/90), hierbij de vraag of de Afdeling hiermee niet toch impliceert dat de richtlijn niet correct is geïmplementeerd. Onzes inziens is het bovendien merkwaardig dat de Afdeling volledig voorbijgaat aan artikel 10 lid 8 Wob. Aangezien de Afdeling vaststelt dat het in dit geval om emissies in het milieu gaat, zou deze bepaling de restrictieve uitlegging van de gebruikte relatieve weigeringsgrond al moeten garanderen. Hoewel de uitkomst van de procedure in dat geval dezelfde zou zijn, kan richtlijnconforme interpretatie dan achterwege blijven.

4. De restrictieve toepassing van de relatieve weigeringsgrond bij een verzoek om milieu-informatie die betrekking heeft op emissiegegevens leidt voor het bestuursorgaan tot een zwaardere motiveringsplicht. Voor een Wob-verzoek dat *niet* valt onder het bijzondere regime van milieu-informatie geldt dat het bestuursorgaan slechts aanneemelijk moet maken dat de internationale betrekkingen met andere landen of internationale organisaties verslechteren. Formeel navraag doen, bij bijvoorbeeld de regering van dat andere land, is daarvoor niet noodzakelijk (ABRvS 16-2-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4737, AB 2011/99, m.nt. Stolk; ABRvS 17 februari 2010 ECLI:NL:RVS:2010:BL4132, AB 2010/91, m.nt. Stolk). In deze uitspraak benoemt de Afdeling juist dat het bevoegd gezag met het oog op een zorgvuldige voorbereiding en motive-

ring van de weigering bij het IAEA na had moeten vragen welke landen zich tegen openbaarmaking van hun meetresultaten verzetten. Het ligt naar ons oordeel voor de hand dat deze restrictieve toepassing van de betreffende weigeringsgrond niet enkel geldt voor een verzoek om openbaarmaking van emissiegegevens, maar ook voor een verzoek dat ziet op andere milieu-informatie. Dit volgt expliciet uit de tekst van art. 4 lid 2 van Richtlijn 2003/4/EG. Ook de Afdeling gebruikt het bredere begrip 'milieu-informatie' en lijkt haar oordeel niet te beperken tot milieu-informatie die ziet op emissiegegevens.

5. Intussen heeft de ANVS de door WISE opgevraagde gegevens afgelopen januari — al voor de eindspraak van april — gepubliceerd (<https://archiefo6.archiefweb.eu/archives/archiefweb/20200409021517/en> www.autoriteitnvs.nl/documenten/rapporten/2020/01/24/metingen-ruthenium-europa). Moge-lijkerwijs zagen zij na de zitting de bui al hangen. De Afdeling legt in deze uitspraak een zwaardere motiveringsplicht bij het bestuursorgaan. Voor de praktijk betekent dit dat bestuursorganen een stapje extra moeten zetten bij de onderbouwing van een weigering van een verzoek om milieu-informatie na een belangenafweging. Dit is begrijpelijk gelet op de ratio achter het bijzondere regime ten aanzien van milieu-informatie. Vanuit dat perspectief is het belangrijk dat besluitvorming 'in én keer goed' gaat en er geen jarenlange procedures worden gevoerd.

D. de Vries en H.D. Tolsma

AB 2020/331

AFDELING BESTUURSRECHTSpraak VAN DE RAAD VAN STATE

4 maart 2020, nr. 201903022/1/A1

(Mrs. D.A.C. Slump, E. Steendijk, A.J.C. de Moor-van Vugt)

m.nt. C.M.M. van Mil

Art. 5:21, 6:22, 7:11 Awb

Omgevingsvergunning in de praktijk 2020/8211
ECLI:NL:RVS:2020:680

Hoofddoel van het bedrijf is het verstrekken van etenswaren voor consumptie ter plaatse. Dat de stroopwafels veelal buiten het pand worden genuttigd, doet daaraan niet af.

Gelet op de inrichting van de verkooppriimte en de presentatiewijze van de ter plaatse bereide stroopwafels heeft het college ervan mogen uitgaan dat de activiteiten in hoofdzaak zijn gericht op het ver-