

uitspraak

RECHTBANK OVERIJSEL

Bestuursrecht

zaaknummers:

ZWO 24/2510, 24/2700, 24/2516, 24/2697, 24/2513, 24/2511, 24/2539 en 24/3538 (beroep)
ZWO 23/1159, 23/1263, 23/1302, 23/1304, 23/1321, 23/1350, 23/1359 en 24/3540
(voorlopige voorziening)

uitspraak van de enkelvoudige kamer op de beroepen en de verzoeken om voorlopige voorziening in de zaken tussen

Eiser 2, 3, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 en Farmers Defence Force,

hierna: eisers,

(gemachtigde: [REDACTED]),

en

de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,

hierna: de minister,

(gemachtigde: [REDACTED] en mr. [REDACTED]).

Als derde-partijen nemen aan de zaak deel: [REDACTED] en [REDACTED] (gemachtigde:

B.N. van Hoek) en [REDACTED] (gemachtigde: B. van Beek), en [REDACTED],

hierna: de journalisten.

1. Samenvatting

1.1. Door de journalisten is op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo) verzocht om openbaarmaking van bedrijfsgegevens uit de jaren 2010, 2015, 2020, 2021 en 2022 van alle veehouderijen in Nederland. De journalisten willen daarmee berekenen hoe effectief het stikstofbeleid is dat door het kabinet wordt gevoerd.

1.2. Deze uitspraak gaat over het besluit van de minister om op grond van de Woo de gevraagde bedrijfsgegevens van veehouderijen openbaar te maken. Voordat hierover een oordeel wordt gegeven, komt eerst de vraag aan de orde of de minister tijdens de beroepsprocedure de beslissingen op het bezwaar van eisers nog mocht intrekken om opnieuw een zienswijzeprocedure te starten.

1.3. De bedrijfsgegevens waar het om gaat, moeten worden aangemerkt als emissiegegevens. Emissiegegevens nemen een bijzondere positie in binnen de Woo. Het openbaar maken van deze gegevens kan namelijk – kort gezegd – op grond van de Woo niet worden geweigerd. Ze móeten dus openbaar worden gemaakt. Dit is ook de motivering die de minister daarover heeft gegeven in haar besluiten en op zitting. De minister is op juiste gronden tot de conclusie gekomen dat de gevraagde gegevens openbaar moeten worden gemaakt.

1.4. De minister heeft misbruik gemaakt van haar bevoegdheden door de beslissingen op bezwaar tijdens de zitting alsnog in te trekken. Omdat het hier gaat om emissiegegevens zal een nieuwe zienswijzeprocedure niet tot een andere uitkomst leiden. Het intrekken van de beslissingen op bezwaar om opnieuw de zienswijzeprocedure te doorlopen oordeelt de rechtbank dan ook in strijd met het doel en de strekking van de Woo, specifiek artikel 5.1, zevende lid. Het handelen van de minister dient geen rechtens te respecteren doel.

1.5. Omdat de besluiten tot intrekking van de besluiten op het bezwaar door de rechtbank worden vernietigd, zijn die beslissingen op bezwaar gaan herleven. De in dat verband aangevoerde beroepsgronden van eisers kunnen niet slagen. Eisers krijgen daarom geen gelijk. Omdat zij geen gelijk krijgen, ziet de rechtbank ook geen aanleiding om een voorlopige voorziening te treffen en wijst zij die verzoeken af.

1.6. Onder 2 staat het procesverloop in deze zaak. Onder 3 staan de van belang zijnde feiten en omstandigheden die hebben geleid tot de bestreden besluiten. De beoordeling door de rechtbank volgt vanaf 4. Aan het eind staat de beslissing van de rechtbank en de gevolgen daarvan.

2. Procesverloop

2.1. Met de besluiten van 4 mei 2023 (kenmerken: Woo/2022/192, Woo/2022/194, Woo/2023/022) heeft de minister op grond van de Woo besloten over te gaan tot openbaarmaking van de door de journalisten gevraagde bedrijfsinformatie.

2.2. Eisers hebben tegen deze besluiten bezwaar gemaakt en de voorzieningenrechter verzocht tot het treffen van een voorlopige voorziening.

2.3. Gelet op het verband tussen de informatie waar het hier om gaat en de namen van enkele eisers, heeft de rechtbank deze eisers anoniem deel laten nemen aan de procedures.

2.4. Met de besluiten op bezwaar van 15 februari 2024, 14 maart 2024 en 29 maart 2024 is de minister bij haar eerdere besluiten gebleven.

2.5. Eisers hebben hiertegen beroep ingesteld. Op grond van artikel 8:81, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) zijn de verzoeken om voorlopige voorziening gelijkgesteld met verzoeken hangende het beroep bij de bestuursrechter.

2.6. De rechtbank heeft de beroepen en de verzoeken om voorlopige voorziening op 13 januari 2025 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: de gemachtigde van eisers, de gemachtigden van de minister, [REDACTED] en [REDACTED], [REDACTED] en [REDACTED] en hun gemachtigden.

2.7. De rechtbank heeft het onderzoek ter zitting gesloten. De rechtbank heeft op 13 januari 2025 het onderzoek heropend, omdat de minister tijdens de behandeling van een samenhangende zaak te kennen heeft gegeven dat zij heeft besloten de beslissingen op bezwaar van 15 februari 2024, 14 maart 2024 en 29 maart 2024 in te trekken. Op 12 februari 2025 zijn deze intrekkingbesluiten bekendgemaakt.

2.8. De rechtbank heeft partijen naderhand in de gelegenheid gesteld schriftelijk standpunten uit te wisselen.

2.9. De rechtbank heeft geen reden gezien de gemachtigden van de minister op de voet van artikel 8:25 Awb te weigeren zoals verzocht door eisers.

2.10. Omdat geen van de partijen, nadat zij daarop zijn gewezen, heeft aangegeven dat zij mondeling op een zitting willen worden gehoord, heeft de rechtbank bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft. Vervolgens is het onderzoek op 2 juni 2025 gesloten.

2.11. De rechtbank beslist vandaag in aparte uitspraken ook op de verzoeken om voorlopige voorziening en beroepen van verzoeker 1¹ en NMV². Daarin staan dezelfde besluiten van de minister centraal.

3. Feiten en omstandigheden

3.1. Woo-verzoeken

3.1.1. De minister heeft op 6 december 2022, 12 december 2022 en 26 januari 2023 in totaal drie verzoeken van journalisten ontvangen waarin op grond van de Woo gevraagd is om openbaarmaking van informatie.

3.1.2. De minister heeft de verzoeken aangemerkt als: Woo/2022/192, Woo/2022/194 en Woo/2023/022.

3.1.3. In deze verzoeken wordt om de volgende informatie verzocht:

Verzoek van 2 december 2022 (Woo/2022/192):

De openbaarmaking van de Gecombineerde Opgaven (GO) van alle agrarische ondernemingen in Nederland op 1 april 2010, 2015, 2020, 2021 en 2022 met per opgave de volgende gegevens:

- UBN-nummers;
- KVK-nummers;
- Adressen;
- Het aantal geregistreerde landbouwhuisdieren;
- Het staltype waarin de dieren worden gehouden;
- Of deze onderneming actief, gestopt of tijdelijk niet actief is.

Verzoek van 5 december 2022 (Woo/2022/194):

De openbaarmaking van informatie uit de Basiskaart Agrarische Bedrijfssituatie (BAB) van 2021.

¹ ZWO 23/1128 en ZWO 24/2508.

² ZWO 23/1362 en ZWO 24/2596.

Verzoek van 26 januari 2023 (Woo/2023/022):

De openbaarmaking van een overzicht van alle agrarische ondernemingen in de provincie Gelderland waar rundvee, varkens, kippen, geiten en/of schapen gehouden worden, voor de jaren 2020, 2021, 2022, met deze gegevens:

- Van elk UBN het aantal geregistreerde dieren (rundvee, geiten en/of schapen) op de eerste dag van iedere maand. Dit hoeft alleen als het totaal aantal dieren 50 of meer is;
- De diercategorieën rundvee, varkens, kippen, geiten en/of schapen per UBN uitgesplitst volgens de RAV-codering;
- De postcode en het huisnummer die bij het UBN horen.

3.1.4. De minister heeft vervolgens ten aanzien van alle verzoeken besloten dat zij de gevraagde informatie openbaar wil maken.

3.1.5. Om derde-belanghebbenden de mogelijkheid te bieden daartegen een zienswijze in te dienen, heeft de minister op 14 februari 2023 voor alle verzoeken dit voornemen tot openbaarmaking van de informatie in de Staatscourant gepubliceerd. Ook heeft de minister verschillende agrarische belangenorganisaties op de hoogte gebracht van haar voornemen.

3.1.6. De minister heeft – zo is op zitting gebleken – circa 3000 zienswijzen ontvangen. De inhoud van de zienswijzen heeft de minister bij haar besluitvorming betrokken, maar dat heeft de minister niet tot andere besluiten geleid.

3.1.7. De minister heeft op 4 mei 2023 in drie afzonderlijke besluiten besloten de gevraagde informatie openbaar te maken. Bij de beslissing op het verzoek Woo/2022/192 is daarbij door de minister bepaald de KVK-nummers van de betreffende bedrijven van openbaarmaking uit te zonderen.

3.1.8. Eisers hebben hiertegen bezwaar gemaakt.

3.1.9. Met de besluiten van 15 februari 2024, 14 maart 2024 en 29 maart 2024 heeft de minister:

- de bezwaren van alle eisers gericht tegen de besluiten Woo/2022/192 en Woo/2022/194 kennelijk ongegrond verklaard;
- de bezwaren van eiser 2, 3, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 13 en 14 gericht tegen het besluit Woo/2023/022 kennelijk niet-ontvankelijk verklaard;
- de bezwaren van eiser 16 en Farmers Defence Force gericht tegen het besluit Woo/2023/022 kennelijk ongegrond verklaard.

De minister heeft in de beslissingen op bezwaar – samengevat – de bezwaren van eisers 2, 3, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 13 en 14 gericht tegen het besluit Woo 2023/022 kennelijk niet-ontvankelijk verklaard, omdat dat besluit enkel betrekking heeft op veehouderijen in de provincie Gelderland. Verder heeft zij eisers niet gevolgd in hun standpunt dat de besluiten onbevoegd zijn genomen. Ook vindt zij niet dat sprake is van strijd met artikel 8 van het EVRM³ en artikel 10, eerste lid, van de Grondwet. Daarnaast kunnen de beroepen op de uitzonderingsgronden genoemd in artikel 5.1, eerste lid, onder c en tweede lid, onder f en h van de Woo en artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo volgens de minister niet slagen, gelet op artikel 5.1, zevende lid, van de Woo.

³ Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

3.2. *Intrekkingsbesluiten*

3.2.1. Op 13 januari 2025 heeft de minister besloten om de beslissingen op bezwaar van eisers van 15 februari 2024, 14 maart 2024 en 29 maart 2024 in te trekken. Met de brieven van 12 februari 2025 heeft zij de intrekkingsbesluiten bekend gemaakt.

3.2.2. Aanleiding voor de intrekkingsbesluiten is de gevolgde zienswijzeprocedure geweest. Op de zitting van 13 januari 2025 heeft de minister naar voren gebracht dat zij recentelijk anders is gaan denken over de wijze waarop deze moet worden ingericht. Zij is vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid niet langer van mening dat volstaan kan worden met – zoals in deze zaak is gedaan – een publicatie in de Staatscourant en het op de hoogte brengen van enkele belangenorganisaties. Er dient meer te gebeuren om een grote(re) groep derde-belanghebbenden van een voornemen tot openbaarmaking van informatie op de hoogte te stellen en de gelegenheid te bieden hun zienswijze daarover in te dienen. Op zitting heeft de minister aangegeven dat de wijze waarop dit dient te gebeuren nog moet worden uitgedacht. Een mogelijk ongegrond beroep en afwijzing van het verzoek om voorlopige voorziening zou tot gevolg hebben dat de informatie openbaar moet worden gemaakt. Dit vindt de minister – zo is door haar op zitting verklaard – onder de gegeven omstandigheden niet wenselijk. Het intrekken van de besluiten op bezwaar biedt haar de mogelijkheid eventuele procedurele fouten te herstellen.

4. **Beoordeling door de rechtbank**

De intrekkingsbesluiten

Beroep van rechtswege

4.1. Op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Awb heeft het beroep van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

4.2. De besluiten tot intrekking zijn gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Awb onderdeel geworden van deze beroepsprocedure. Daartegen kan dus een beroep van rechtswege ontstaan, tenzij er onvoldoende belang is.

4.3. Met de brief van 18 maart 2025 heeft de rechtbank eisers en de journalisten in de gelegenheid gesteld aan te geven welk belang zij hebben. De journalisten hebben met de brief van 30 maart 2025 gereageerd. Op 19 mei 2025 hebben eisers gereageerd.

4.4. De rechtbank stelt vast dat eisers onvoldoende belang hebben bij een beoordeling van het besluit tot intrekking. Ten aanzien van hen ontstaan dan ook geen beroepen van rechtswege als bedoeld in artikel 6:19, eerste lid, van de Awb.

4.5. De rechtbank stelt vast dat voor de journalisten, die in de hoedanigheid van derde-belanghebbende als partijen deelnemen in de beroepsprocedure over het oorspronkelijke besluit, een beroep van rechtswege is ontstaan. Uit hun brief van 30 maart 2025 volgt dat zij zich niet kunnen verenigen met het besluit tot intrekking. Wat zij daarover naar voren

hebben gebracht in hun reactie zal de rechtbank aanmerken als gronden van het beroep van rechtswege.

Gronden beroep van rechtswege

4.6. De journalisten vinden dat de minister met het intrekken van de bestreden besluiten misbruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid en daarmee in strijd heeft gehandeld met artikel 3:3 van de Awb.

4.6.1. Volgens hen zou het intrekken van een besluit in de rede liggen als er tijdens het proces duidelijke fouten zijn gemaakt die dan ook zo zwaar wegen in de juridische procedure dat deze niet hersteld kunnen worden zonder een intrekking van het besluit. Met de plaatsing in de Staatscourant is echter voldaan aan de gebruikelijke en algemeen aanvaardbare wijze van het vragen om zienswijzen. Daarbij heeft de minister niet kunnen motiveren waarom de eerdere zienswijzeprocedure tekort schoot en waar deze in de toekomst wel aan moet voldoen. Bovendien blijkt uit de bewoordingen van de minister dat de uitkomst van de procedure niet anders kan zijn dan dat de gevraagde informatie openbaar moet worden gemaakt, omdat het om emissiegegevens gaat. De door de minister aangevoerde argumenten voor het intrekken van de bestreden besluiten, lijken daarmee volgens de journalisten niet gebaseerd op recht, maar op politiek wensdenken.

Oordeel rechtbank over misbruik van bevoegdheid

4.7. Artikel 3:3 van de Awb luidt:

Het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend.

4.8. In beginsel heeft de minister de bevoegdheid tot het intrekken van een genomen besluit. Deze bevoegdheid is echter niet onbeperkt en afhankelijk van de aard van het besluit en wordt in ieder geval begrensd door algemene rechtsbeginselen.

4.8.1. Het doel van de Woo is het (nog) transparanter maken van de overheid. In dat licht moet ook worden gezien dat bij een verzoek om publieke informatie als hoofdregel geldt dat deze openbaar wordt gemaakt, tenzij sprake is van een uitzonderingsgrond. De belangrijkste uitzonderingsgronden worden genoemd in artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Woo.

4.8.2. In artikel 5.1, zevende lid, van de Woo heeft de wetgever bepaald dat de uitzonderingsgronden van artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Woo niet van toepassing zijn op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu (emissiegegevens). Dat betekent dat als de gevraagde informatie is aan te merken als emissiegegevens, deze niet kan worden geweigerd vanwege een uitzonderingsgrond genoemd in het eerste en tweede lid. Daarmee nemen emissiegegevens een bijzondere positie in binnen de Woo. De reden daarvoor is dat het, gezien de mogelijke invloed van emissies op het milieu en op de gezondheid van de mens, redelijk wordt geacht dat overheidsinstanties verplicht worden gesteld informatie over emissies openbaar te maken.^{4 5} De Woo biedt dus waar het gaat om

⁴ Kamerstukken II 2004/05, 29877, nr. 3, pagina 11.

⁵ De oorsprong daarvan ligt in het Verdrag van Aarhus en van richtlijn nr. 2003/4/EG.

emissiegegevens geen ruimte voor een belangenafweging op grond van artikel 5.1, eerste en tweede lid van de Woo. Deze gegevens moeten simpelweg openbaar worden gemaakt.

4.8.3. In deze procedure staat niet ter discussie dat de verzochte gegevens emissiegegevens zijn. De rechtbank ziet ook geen aanknopingspunten voor een ander oordeel daarover. In de beslissingen op bezwaar heeft de minister ook, onder verwijzing naar artikel 5.1, zevende lid, van de Woo, gemotiveerd dat op de uitzonderingsgrond(en) geen beroep kan worden gedaan, omdat de gevraagde informatie betrekking heeft op emissiegegevens. Op zitting heeft de minister desgevraagd bevestigd dat zij inhoudelijk nog steeds op dit standpunt staat.

4.8.4. Uit wat op zitting naar voren is gebracht en de daaropvolgende intrekingsbesluiten begrijpt de rechtbank dat met de besluiten tot intrekking enkel is beoogd om de zienswijzeprocedure op een andere wijze in te richten en min of meer over te doen en intussen te voorkomen dat de gevraagde informatie openbaar wordt. De minister wil dus nu alsnog, ruim twee jaren nadat de Woo-verzoeken zijn ingediend en nadat zij eerder na heroverweging in bezwaar nog het standpunt heeft ingenomen dat zij zorgvuldig heeft besloten tot openbaarmaking, een grotere groep derde-belanghebbenden, anderen dan de circa 3000 personen die reeds een zienswijze hebben gegeven en de (rechts)personen die bezwaar hebben gemaakt en/of beroep hebben ingesteld, informeren over de Woo-verzoeken van de journalisten en in de gelegenheid stellen een zienswijze in te dienen. Het overdoen van de zienswijzeprocedure ziet dus niet op eisers noch de eisers in de andere, samenhangende zaken, maar op mogelijke derden die geen zienswijze hebben kunnen geven. De minister heeft tijdens de zitting en ook daarna niet concreet kunnen uitleggen hoe de nieuwe zienswijzeprocedure eruit zou moeten komen te zien noch wat de toegevoegde waarde van nog meer zienswijzen kan zijn voor de besluitvorming waar het hier om gaat.

4.8.5. Deze gang van zaken, afgezet tegen de omstandigheid dat het indienen van een zienswijze – wat daar ook van zij – op grond van artikel 5.1, zevende lid, van de Woo niet kan leiden tot een andere uitkomst omdat de gevraagde emissiegegevens openbaar moeten worden gemaakt, maakt dat het handelen van de minister niet anders kan worden begrepen dan een actie om de openbaarmaking van de gevraagde emissiegegevens te vertragen. Het intrekken van de beslissingen op bezwaar dient daarmee dan ook niet het doel waarvoor de Woo, en specifiek artikel 5.1, zevende lid, van de Woo, is bedoeld.

4.8.6. Gelet op wat hiervoor is overwogen komt de rechtbank tot het oordeel dat de intrekingsbesluiten zijn genomen in strijd met artikel 3:3 van de Awb.

4.8.7. Het beroep van de journalisten is gegrond, zodat de intrekingsbesluiten moet worden vernietigd.

De beslissingen op bezwaar van 15 februari 2024, 14 maart 2024 en 29 maart 2024

4.9. De vernietiging van de intrekingsbesluiten heeft tot gevolg dat de beslissingen op bezwaar van 15 februari 2024, 14 maart 2024 en 29 maart 2024 herleven. Gelet op het doel en de strekking van artikel 6:19 van de Awb zal de rechtbank de (oorspronkelijke) beroepen van eisers daartegen beoordelen.

Horen

4.10. Eisers hebben zich op het standpunt gesteld dat de minister ten onrechte toepassing heeft gegeven aan artikel 7:3, aanhef en onder b, van de Awb. Zij hadden gehoord moeten worden.

4.11. Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat het horen een essentieel onderdeel vormt van de bezwaarschriftenprocedure. De minister mag alleen met toepassing van artikel 7:3, aanhef en onder b, van de Awb van horen afzien, als op voorhand redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat de bezwaren niet kunnen leiden tot een ander besluit. De beslissing om die bepaling toe te passen, dient te worden genomen op grond van wat in het bezwaarschrift is gesteld.⁶

4.11.1. De rechtbank is van oordeel dat de minister heeft mogen afzien van het horen in bezwaar. Daarvoor vindt de rechtbank allereerst van belang – zoals de minister ook in de beslissingen op bezwaar heeft overwogen – dat het hier gaat om emissiegegevens en dat de openbaarmaking daarvan niet geweigerd mag worden. Eisers hebben in hun bezwaarschriften niet betwist dat sprake is van emissiegegevens. In hun bezwaren hebben zij met name enkele uitzonderingsgronden naar voren gebracht. De rechtbank is het echter met de minister eens dat dat, gelet op de positie van emissiegegevens in de Woo, niet tot een andersluidend besluit had kunnen leiden. Ook de overige gronden in de bezwaarschriften hadden, gelet op de inhoud van het primaire besluit, naar het oordeel van de rechtbank niet tot een andersluidend besluit kunnen leiden. De minister heeft dan ook terecht toepassing gegeven aan artikel 7:3, aanhef en onder b, van de Awb.

Artikel 8 van het EVRM

4.12. Verder stellen eisers zich op het standpunt dat de minister de besluiten heeft genomen in strijd met artikel 8 van het EVRM, waaraan men het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer kan ontleen. Volgens eisers had de openbaarmaking van de bedrijfsgegevens moeten worden getoetst aan de in artikel 8, tweede lid, van het EVRM opgenomen beperkingen voor de inmenging van het openbaar gezag in de uitoefening van het recht op respect voor privéleven, familie- en gezinsleven, woning en correspondentie. De minister heeft ten onrechte nagelaten te beoordelen of de besluiten een legitiem doel dienen in het algemeen belang en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving om dat doel te bereiken. In dit geval had dit tot de conclusie moeten leiden dat het belang van eisers zwaarder weegt dan het publiek belang bij openbaarmaking, gelet op de onevenredige benadeling die zij ondervinden vanwege mogelijk dierenactivisme. Op zitting hebben eisers daaraan toegevoegd dat artikel 5.1, zevende lid, van de Woo buiten toepassing moet worden gelaten op grond van artikel 93 en 94 van de Grondwet.

4.13. Dit betoog slaagt niet. Artikel 8 van het EVRM is door de wetgever al verdisconteerd in de Woo. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de wet komt naar voren dat de wetgever juist voor ogen heeft gehouden dat uit artikel 8 van het EVRM de plicht voor (bestuurs)organen volgt om informatie die een inbreuk kan vormen op de persoonlijke levenssfeer geheim te houden, maar dat het ook een balans heeft gevonden tussen de

⁶ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1101.

openbaarheid van informatie en persoonlijke levenssfeer, die tot uitdrukking komt in de uitzonderingsgronden van artikel 5.1 van de Woo.⁷ De rechtbank begrijpt verder uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Woo dat de wetgever ten aanzien van emissiegegevens er bewust voor heeft gekozen om geen van die uitzonderingsgronden daarop van toepassing te laten zijn.⁸ De rechtbank komt daarmee tot de conclusie dat de wetgever al bij de totstandkoming van de wet artikel 8 van het EVRM in het kader van emissiegegevens in zijn afweging heeft betrokken. De minister heeft dan ook geen aanleiding hoeven zien om in onderhavige gevallen te beoordelen of op grond van artikel 8 van het EVRM openbaarmaking van de emissiegegevens achterwege moest blijven.

4.14. Voor zover eisers op zitting naar voren hebben gebracht dat artikel 5.1, zevende lid, van de Woo buiten toepassing moet worden gelaten op grond van artikel 93 en 94 van de Grondwet, overweegt de rechtbank, mede gelet op wat hiervoor onder 4.13 is geoordeeld, dat zij zonder verdere onderbouwing van die stelling geen aanleiding ziet eisers hierin te volgen.

Artikel 5.1, eerste lid, onder c, en het zesde lid van de Woo

4.15. Daarnaast hebben eisers betoogd dat de minister niet heeft onderkend dat de besluiten in strijd zijn met artikel 5.1, eerste lid, onder c en het zesde lid van de Woo. Volgens hen dienen de artikelen in lijn met artikel 4, vierde lid, onder b van het verdrag van Aarhus (hierna: verdrag) te worden uitgelegd, nu het gaat om milieu-informatie. Artikel 4, vierde lid, onder b van het verdrag biedt volgens eisers wel degelijk ruimte voor het achterwege laten van openbaarmaking van milieu-gegevens. Omdat eisers de bedrijfsgegevens vertrouwelijk aan de minister hebben medegedeeld en eisers mogelijk door openbaarmaking te maken krijgen met dierenactivisme, had de minister van die ruimte gebruik moeten maken.

4.16. Ook dit betoog slaagt niet. Het gaat hier niet enkel om milieu-informatie, maar om milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu. Dit wordt door eisers ook niet bestreden en zelfs erkend. Daarop is artikel 5.1, zevende lid, van de Woo van toepassing. Waar het zesde lid van artikel 5.1 van de Woo ruimte biedt voor een belangenafweging bij (enkel) milieu-informatie, is dit door de wetgever in artikel 5.1, zevende lid, van de Woo ten aanzien van emissiegegevens uitgesloten, waarmee hij de openbaarheid van emissiegegevens – in lijn met artikel 4, vierde lid, van het verdrag – heeft willen garanderen. Gelet hierop heeft de minister dan ook niet de ruimte gehad om een afweging te maken tussen de belangen van eisers en het belang van openbaarheid van de emissiegegevens.

4.17. De rechtbank verklaart gelet op wat hiervoor is overwogen de beroepen van eisers ongegrond.

⁷ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2011/2012, 33328, nr. 3, vanaf pagina 42; Kamerstukken II 2019/2020, 35112, nr 9, pagina 7 en 8; artikel 5.1, tweede lid, onder e, van de Woo.

⁸ Idem. Hieruit volgt ook dat de wetgever aanvankelijk van plan was te bepalen dat emissiegegevens van rechtswege openbaar waren dan wel actief openbaar gemaakt moesten worden.

5. Conclusie en gevolgen

5.1. Gelet op wat er in artikel 6:19, eerste lid, van de Awb is bepaald, is er, vanwege het ontbreken van voldoende belang, geen beroep van rechtswege van eisers ontstaan tegen de besluiten tot intrekking van 12 februari 2025.

5.2. Voor de journalisten is wel een beroep van rechtswege ontstaan tegen de besluiten tot intrekking van 12 februari 2025.

5.3. De rechtbank verklaart dit beroep gegrond, zodat de besluiten tot intrekking moet worden vernietigd.

5.4. Omdat het beroep van de journalisten gegrond is, ziet de rechtbank aanleiding om op grond van artikel 8:75, eerste lid, van de Awb te bepalen dat de minister de proceskosten van de journalisten voor zover deze samenhangen met de intrekkingbesluiten vergoedt. Deze vergoeding bedraagt € 907,-, omdat de gemachtigden van de journalisten [REDACTED], [REDACTED] en [REDACTED] een gezamenlijke reactie, aan te merken als beroepschrift, hebben ingediend. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen is bij [REDACTED] niet gebleken.

5.5. De rechtbank ziet geen grondslag om de verzochte kosten in verband met de bezwaarprocedure van de journalisten op grond van artikel 7:15, tweede lid, van de Awb door de minister te laten vergoeden.

5.6. De beroepen van eisers gericht tegen de beslissingen op bezwaar van 15 februari 2024, 14 maart 2024 en 29 maart 2024 verklaart de rechtbank ongegrond. Dat betekent dat eisers geen gelijk krijgen en dat de minister de gevraagde bedrijfsgegevens openbaar moet maken.

5.7. Omdat de beroepen van eisers ongegrond zijn, is er geen aanleiding om een voorlopige voorziening te treffen. De rechtbank wijst de verzoeken daarom af. Ook krijgen eisers daarom geen vergoeding van het griffierecht en hun proceskosten.

zaaknummers:

ZWO 24/2510, 24/2700, 24/2516, 24/2697, 24/2513, 24/2511, 24/2539 en 24/3538

ZWO 23/1159, 23/1263, 23/1302, 23/1304, 23/1321, 23/1350, 23/1359 en 24/3540

11

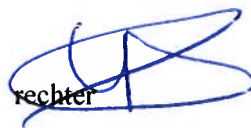
Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep van de journalisten tegen de intrekingsbesluiten van 12 februari 2025 gegrond;
- vernietigt de intrekingsbesluiten van 12 februari 2025;
- verklaart de beroepen van eisers tegen de besluiten van 15 februari 2024, 14 maart 2024 en 29 maart 2024 ongegrond;
- wijst de verzoeken om voorlopige voorziening af;
- veroordeelt de minister tot betaling van € 907,- aan proceskosten aan de journalisten.

Deze uitspraak is gedaan door mr. V.P.K. van Rosmalen, rechter, in aanwezigheid van de griffier. Uitgesproken in het openbaar op: **10 JUL 2025**

griffier
is verhinderd deze uitspraak
te ondertekenen


rechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op: **10 JUL 2025**

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.