



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Handreiking

Openbaarheid van milieu- informatie en emissiegegevens

Praktische handvatten bij het aanleveren en beoordelen van door
bedrijven verstrekte bedrijfsinformatie aan overheidsinstanties



Inhoud

1	Inleiding	3
2	Inhoud van de Handreiking	4
3	Juridisch kader	5
	3.1 Verdrag van Aarhus en EU-richtlijn openbaarheid milieu-informatie	5
	3.2 Wet open overheid (Woo)	5
	3.2.1 Algemeen	5
	3.2.2 Type informatie relevant voor Woo-beoordeling	5
4	Wat is milieu-informatie?	7
5	Wat zijn emissiegegevens?	8
6	Wat zijn bedrijfs- en fabricagegegevens?	9
7	De toepassing van Woo-uitzonderingsgronden bij verschillende typen informatie	10
	7.1 Algemeen	10
	7.2 Milieu-informatie	10
	7.3 Emissiegegevens	10
	7.4 Bedrijfs- en fabricagegegevens	11
8	Overige informatie: locatiegegevens en persoonsgegevens	12
9	Vertrouwelijke behandeling bedrijfs- en fabricagegegevens die onderdeel zijn van rapportages aan de Europese Commissie	13
	Bijlage - Stappenplan voor de besluitvorming over vertrouwelijke behandeling van bedrijfs- en fabricagegegevens	15

1 Inleiding

Op grond van diverse internationale verplichtingen is de overheid gehouden om milieu-informatie en specifiek ‘informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu’ (hierna aangeduid als emissiegegevens) openbaar te maken, zowel uit eigen beweging (=actieve openbaarmaking) als op verzoek (=passieve openbaarmaking). Daarnaast bestaan er op basis van Europese regelingen voor overheidsinstanties verplichtingen om (emissie)gegevens aan de Europese Commissie te rapporteren, die deze vervolgens openbaar maakt. Met het oog daarop leveren bedrijven gegevens aan de overheid over hun emissies en daarmee verband houdende informatie over bedrijfsprocessen. Een voorbeeld is het E-MJV (elektronisch milieujaarverslag), waarvoor bedrijven datasets moeten aanleveren over emissies naar lucht, water, bodem en gegevens over energiegebruik, watergebruik en -afvoer, geluid en geur e.d., onder andere ten behoeve van het European Pollutant Release and Transfer Register (E-PRTR), ingesteld op basis van een Europese verordening.¹

Omdat bedrijven ten behoeve van deze verplichtingen gehouden zijn om bepaalde informatie aan overheidsinstanties² te verstrekken, beschikken deze instanties over (potentieel) concurrentiegevoelige bedrijfsinformatie. Regelmatig willen bedrijven dan ook dergelijke informatie – denk bijvoorbeeld aan gegevens over brandstofgebruik, energiegegevens, stookwaarde, temperatuur en vermogen van de installaties, x- en y-coördinaten van de emissiepunten, hoogte van de schoorstenen en productie- en emissiegegevens op installatieniveau – alleen ter beschikking stellen onder de voorwaarde dat die gegevens vertrouwelijk blijven en uitsluitend vertrouwelijk aan de Europese Commissie worden verstrekt en niet openbaar worden gemaakt.

Ook als een overheidsinstantie een informatieverzoek krijgt op grond van de Wet open overheid, geven bedrijven bij een zienswijzeverzoek vaak aan dat het om concurrentiegevoelige informatie gaat en dat deze informatie niet openbaar mag worden gemaakt.

De mogelijkheden voor overheidsinstanties om de vertrouwelijkheid te (kunnen) garanderen, zijn echter beperkt. Ter uitvoering van het Verdrag van Aarhus bevat de Wet open overheid namelijk beperkte ruimte om van openbaarmaking af te zien als sprake is van milieu-informatie en zeker als het om emissiegegevens gaat. Daar komt bij dat een deel van de gegevens die op grond van internationale verordeningen (zoals de PRTR-verordening) wordt aangeleverd al actief openbaar moet worden gemaakt.³

Het is dan ook belangrijk voor zowel overheidsinstanties als bedrijven om weet te hebben van het juridisch kader dat geldt voor openbaarheid van milieu-informatie en specifiek van emissiegegevens. Daarbij gaat het om vragen als: ‘wanneer is sprake van milieu-informatie?’ en ‘wanneer kwalificeert milieu-informatie als emissiegegevens?’ en welk gewicht komt toe aan het belang van bedrijven dat vertrouwelijk verstrekte bedrijfsgegevens niet openbaar worden gemaakt?

¹ Voorbeelden zijn ook de Richtlijn industriële emissies (RIE) 2010/75 en de Richtlijn zware ongevallen (Seveso) 2012/18 en de REACH-verordening 1907/2006.

² We gebruiken de term overheidsinstanties omdat ook het Verdrag van Aarhus deze term gebruikt. Denk bij overheidsinstanties aan (zelfstandige) bestuursorganen en uitvoeringsorganisaties. In de praktijk gaat het bijvoorbeeld om het RIVM, de ANVS en de NEa ten behoeve van emissieregistratie in het kader van de ETS. Ook bevoegde gezagen voor bijvoorbeeld vergunningverlening, zoals provincie- en gemeentebesturen en omgevingsdiensten, vallen hieronder.

³ Het gaat in dit verband om gegevens die bedrijven aanleveren in het E-MJV en die Nederland aan het Europees Milieugentschap (EMA) moet aanleveren op grond van EU-verordening 166/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 18 januari 2006, betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot (emissie) en overbrenging van verontreinigende stoffen (PRTR-Verordening) en tot wijziging van Richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG. Op grond van de PRTR is er een Europees register inzake de emissie en overbrenging van verontreinigende stoffen (E-PRTR) geïntroduceerd, met daarin de verstrekte gegevens. Doelstelling van de PRTR is om eenieder (zoals burgers, maatschappelijke organisaties, overheden, bedrijven en adviseurs) inzicht te geven in de milieubelasting van de grootste vervuilingbronnen.

2 Inhoud van de Handreiking

Om inzicht te geven in het juridisch kader voor het openbaar maken van milieu-informatie en emissiegegevens, wordt in deze Handreiking zowel de relevante internationale als de nationale wet- en regelgeving toegelicht. Tevens wordt een aantal handvatten gegeven om te bepalen wat als milieu-informatie en wat als emissiegegevens moet worden aangemerkt en welke afwegingen nodig zijn om te bepalen of commercieel gevoelige bedrijfsinformatie al dan niet openbaar moet worden gemaakt. Er worden voorbeelden van milieu-informatie en emissiegegevens gegeven uit de jurisprudentie. De focus van deze Handreiking ligt op de passieve openbaarmaking, dus op openbaarmaking van informatie naar aanleiding van een verzoek op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo).

Opbouw van de Handreiking

De opbouw van deze Handreiking is als volgt. In paragraaf 3 wordt het juridisch kader geschetst dat van toepassing is op de beoordeling van Woo-verzoeken in zijn algemeenheid. De paragrafen 4, 5 en 6 bevatten een toelichting op drie typen informatie die door bedrijven kan worden aangeleverd aan overheidsinstanties en door deze overheidsinstanties dient te worden beoordeeld bij een Woo-verzoek, namelijk: milieu-informatie, emissiegegevens en bedrijfs- en fabricagegegevens. Daarna beschrijft paragraaf 7 hoe deze Woo-beoordeling plaatsvindt bij deze verschillende typen informatie. Vervolgens beschrijft paragraaf 8 kort hoe met de NAW-gegevens van bedrijven en met persoonsgegevens van natuurlijke personen moet worden omgegaan. In paragraaf 9 wordt tenslotte kort aangestipt hoe moet worden omgegaan met vertrouwelijkheid van bedrijfsgegevens in het kader van verplichte EU-rapportages van emissiegegevens door Nederland aan de Europese Commissie.

Status van de Handreiking

De Handreiking beschrijft het juridisch kader waarmee vragen over de openbaarmaking van milieu-informatie en van emissiegegevens kunnen worden beantwoord en verzoeken van bedrijven kunnen worden beoordeeld als deze bedrijven aangeven dat de door hen verstrekte bedrijfsinformatie vertrouwelijk moet worden gehouden.

De Handreiking is een hulpmiddel en nadrukkelijk **geen** bindend document (dus ook geen beleidsregel). De rechtspraak is bovendien nog volop in ontwikkeling. De Handreiking is daarmee een levend document.

De Handreiking vervangt de *Circulaire vertrouwelijke behandeling bedrijfs-, fabricage- en NAW-gegevens* uit 2009. Deze circulaire was niet meer *up to date* en is per 31 mei 2023 ingetrokken. Het intrekingsbesluit is bekendgemaakt in de Staatscourant op 12 juni 2023.⁴

⁴ [Staatscourant 2023, 15768 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](https://www.Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).).

3 Juridisch kader

3.1 Verdrag van Aarhus en EU-richtlijn openbaarheid milieu-informatie

De oorsprong van de regels over openbaarheid van milieu-informatie ligt in het Verdrag van Aarhus (hierna ook: het Verdrag).⁵ Het Verdrag geeft het publiek onder andere recht op toegang tot milieu-informatie. De verdragsverplichtingen zijn voor de EU-lidstaten uitgewerkt en aangevuld in de Richtlijn inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie (Richtlijn 2003/4/EG; hierna: de richtlijn).⁶ Het Verdrag en de richtlijn verplichten ertoe om zowel actief (uit eigen beweging) als passief (op verzoek) milieu-informatie, inclusief emissiegegevens, openbaar te maken. Deze specifieke verplichtingen zijn in Nederland geïmplementeerd in diverse wetten⁷ en het algemene juridisch kader is te vinden in de Woo. De Woo bevat het beoordelingskader voor actieve en passieve openbaarmaking van milieu-informatie, waaronder emissiegegevens.

3.2 Wet open overheid (Woo)

3.2.1 Algemeen

Eenieder kan met een beroep op de Woo informatie opvragen bij een overheidsinstantie. De overheidsinstantie moet beoordelen of de informatie die wordt opgevraagd openbaar (voor eenieder) kan worden gemaakt. Het komt in de praktijk geregeld voor dat een Woo-verzoek (mede) betrekking heeft op door bedrijven aangeleverde (concurrentiegevoelige) informatie. De overheidsinstantie zal in dat geval op basis van de uitzonderingsgronden in de Woo moeten beoordelen of de informatie openbaar kan worden gemaakt of niet. De Woo kent absolute uitzonderingsgronden (informatie wordt niet openbaar gemaakt) en relatieve uitzonderingsgronden (er dient een belangenafweging plaats te vinden).⁸ Paragraaf 7 beschrijft specifiek welke uitzonderingsgronden van toepassing kunnen zijn op welk type informatie.

3.2.2 Type informatie relevant voor Woo-beoordeling

Bij de beoordeling van een Woo-verzoek door een overheidsinstantie is het van belang om vast te stellen om welk type informatie het gaat. Het type informatie heeft gevolgen voor de mate waarin een beroep op vertrouwelijkheid kan worden gehonoreerd. Bedrijven die informatie over emissies en hun bedrijfsprocessen en milieumaatregelen aan overheidsinstanties verstrekken, dienen zich ervan bewust te zijn dat een beroep op vertrouwelijkheid van de informatie niet in alle gevallen door een overheidsinstantie kan worden gehonoreerd.⁹

Hieronder wordt een drietal typen informatie onderscheiden, namelijk: milieu-informatie, emissiegegevens en bedrijfs- en fabricagegegevens. Deze typen informatie worden in de paragrafen 4-6 nader omschreven.

⁵ Verdrag betreffende de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

⁶ Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad.

⁷ Denk bijvoorbeeld aan hoofdstuk 12 van de Wet milieubeheer (rapportageverplichtingen afvalstromen en emissies van inrichtingen), na 1 januari 2024: paragraaf 5.3.1 van het Besluit activiteiten leefomgeving en paragraaf 10.8.6 van het Omgevingsbesluit. Veel van deze verplichtingen betreffen uitvoeringsvoorschriften die voortvloeien uit EU-verordeningen en EU-richtlijnen.

⁸ De absolute uitzonderingsgronden zijn neergelegd in artikel 5.1, eerste lid, Woo. De relatieve uitzonderingsgronden zijn neergelegd in artikel 5.1, tweede lid, Woo. Onder de tot 1 mei 2022 geldende Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) golden voor milieu-informatie specifieke bepalingen, zoals een kortere beslistermijn en een beperktere toepassing van de uitzonderingsgronden. In de Woo is de status van milieu-informatie in zekere zin gelijkgetrokken met die van "gewone informatie".

⁹ Zo zal het bevoegd gezag dat de gegevens van bedrijven in het E-MJV beoordeelt, moeten bezien of de vertrouwelijkheidsclaim kan worden gehonoreerd.

Voorbeelden van wel/geen milieu-informatie

- naam en adres van kennisgever van afvalstoffen in verband met de evoa is milieu-informatie;
- namen van handelaren in genetisch gemodificeerde diervoeding zijn milieu-informatie;
- de locatie van agrarische bedrijven, bijvoorbeeld in het kader van de PAS melding;
- informatie over asbestsanering (o.a. werkwijzen, gebruikte materialen) is milieu-informatie;
- informatie over de totstandkoming van een fiscale maatregel in het kader van de wet belastingen op milieugrondslag is milieu-informatie;
- informatie over de totstandkoming van het fosfaatrechtenstelsel en het melkquotum is milieu-informatie;
- een dwangsombesluit, voornemenbrief en zienswijze van een bedrijf bevatten milieu-informatie;
- informatie over de toepassing van thermisch verontreinigde grond bij de aanleg van een zeedijk is milieu-informatie;
- informatie over aanwezigheid van tijgermuggen is milieu-informatie, want;
- informatie over de financiering en de bedrijfsvoering in een subsidieaanvraag voor een windmolenpark is geen milieu-informatie;
- een nota bij een convenant over kostenverhaal bij bodemsanering die inzicht geeft in de juridische capaciteit is geen milieu-informatie.

4 Wat is milieu-informatie?

Een eerste type informatie betreft milieu-informatie. Voor de definitie van het begrip milieu-informatie sluit de Woo aan bij artikel 19.1a van de Wet milieubeheer (Wm).¹⁰

In artikel 19.1a Wm is bepaald:

Onder milieu-informatie wordt begrepen alle informatie neergelegd in documenten, over:

- a. de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschap en natuurgebieden met inbegrip van vochtige biotopen, kust- en zeegebieden, biologische diversiteit en haar componenten, met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen, en de interactie tussen deze elementen;
- b. factoren, zoals stoffen, energie, geluid, straling of afval, met inbegrip van radioactief afval, emissies, lozingen en ander vrijkomen van stoffen in het milieu die de onder a bedoelde elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten;
- c. maatregelen, met inbegrip van bestuurlijke maatregelen, zoals beleidsmaatregelen, wetgeving, plannen, programma's, milieuakkoorden en activiteiten die op de onder a en b bedoelde elementen en factoren van het milieu een uitwerking hebben of kunnen hebben, alsmede maatregelen of activiteiten ter bescherming van die elementen;
- d. verslagen over de toepassing van de milieuwetgeving;
- e. kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen die worden gebruikt in het kader van de onder c bedoelde maatregelen en activiteiten;
- f. de toestand van de gezondheid en veiligheid van de mens, met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen, indien van toepassing, de levensomstandigheden van de mens, waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken, voor zover zij worden of kunnen worden aangetast door de onder a bedoelde toestand van elementen van het milieu of, via deze elementen, door de onder b en c bedoelde factoren, maatregelen of activiteiten.

De definitie van milieu-informatie is letterlijk overgenomen uit het Verdrag van Aarhus.¹¹ Het begrip ziet op informatie over zowel negatieve als positieve gevolgen van activiteiten voor het milieu. Er moet wel sprake zijn van een band met het milieu. Ook documenten die op zichzelf geen milieu-informatie bevatten, maar die onlosmakelijk samenhangen met documenten die deze informatie wel bevatten, worden gekwalificeerd als milieu-informatie. Zo is informatie over de economische positie van een luchthaven als zodanig geen milieu-informatie, maar wel als deze informatie wordt gebruikt als 'onderlegger' van een milieubesluit.

¹⁰ Zie artikel 2.1 Woo.

¹¹ De definitie in artikel 19.1 a Wm is vrijwel letterlijk overgenomen uit het Verdrag van Aarhus en op enkele onderdelen aangescherpt ter uitvoering van de definitie in de EU-richtlijn 2003/4/EG.

5 Wat zijn emissiegegevens?

Een tweede type informatie betreft emissiegegevens. Het Verdrag en de richtlijn bevatten geen definitie van het begrip ‘emissiegegevens’. In artikel 19.1a Wm ligt de definitie wel besloten in de omschrijving in sub b: informatie over ‘factoren, zoals stoffen, energie, geluid, straling of afval, met inbegrip van radioactief afval, emissies, lozingen of ander vrijkomen van stoffen in het milieu die de onder a bedoelde elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten’.

In de rechtspraak is, onder invloed van enkele richtinggevende uitspraken van het Europese Hof van Justitie uit 2016, meer duidelijkheid ontstaan over wat onder emissie-gegevens wordt verstaan.¹²

Het gaat om:

- gegevens die de **uitstoot** betreffen, zoals aard, samenstelling, hoeveelheid, datum en plaats van een daadwerkelijke en voorzienbare emissie;
- gegevens over de **invloeden** van de emissies op het milieu; en
- gegevens die het publiek in staat stellen om te **controleren** of de beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies juist is, die aan de besluitvorming door een overheidsinstantie ten grondslag heeft gelegen.

Voorbeelden van emissiegegevens uit jurisprudentie:

- data van aardbevingen;
- afzetgegevens van gewasbeschermingsmiddelen;
- aantallen nertsen, informatie over huisvesting en gegevens over ammoniakemissie en zuurdepositie;
- metingenoverzicht met informatie over radioactieve stoffen;
- onderzoeksresultaten over aard, analyse en samenstelling van granuliet;
- plaats van een emissie, zoals de NAW-gegevens/locatiegegevens van agrarische bedrijven;
- vracht en concentratiegegevens van brandstoffen;
- Juridische kwalificatie van stoffen, zoals granuliet.

Het begrip ‘emissiegegevens’ ziet dus niet alleen op gegevens over daadwerkelijke of voorzienbare emissies en de invloeden op mens en milieu, maar ook op gegevens die het mogelijk maken de uitstoot en de gevolgen op korte en lange termijn te kunnen beoordelen, waarmee ook ‘onderliggende’ gegevens onder dit begrip vallen, zoals bepaalde gegevens over bedrijfsprocessen of brandstofgebruik op installatie- en bronniveau of productiegegevens e.d. indien deze gegevens nodig zijn om die beoordeling te kunnen uitvoeren.¹³

Ook locatiegegevens (zoals o.a. coördinaten van de emissiebron en naam- en adresgegevens van bedrijven en installaties als deze een emissiebron zijn) zijn als emissiegegevens aan te merken.

¹² Hof van Justitie EU 23 november 2016, C-442/14, ECLI:EU:C:2016:890.

¹³ Op dit punt is van belang te bepalen welke gegevens noodzakelijk zijn om de totale uitstoot te berekenen.

6 Wat zijn bedrijfs- en fabricagegegevens?

Informatie die bedrijven aan overheidsinstanties aanleveren, kan bedrijfs- en fabricagegegevens bevatten. Volgens vaste rechtspraak is sprake van bedrijfs- en fabricagegegevens indien en voor zover uit de gegevens ‘wetenswaardigheden kunnen worden afgelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces of met betrekking tot de afzet van de producten of de kring van afnemers en leveranciers’. Ook gegevens over de financiële bedrijfsvoering kunnen onder omstandigheden als bedrijfs- en fabricagegegevens worden aangemerkt (afhankelijk van de actualiteit van de gegevens). Ook wanneer gegevens ieder afzonderlijk niet als bedrijfs- en fabricagegegevens zijn aan te merken, kan daarvan - als deze gegevens aan elkaar worden gekoppeld - weer wel sprake zijn. Is sprake van dergelijke gegevens, dan worden deze zondermeer niet openbaar gemaakt (*absolute weigeringsgrond*).

Uit vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat het begrip ‘bedrijfs- en fabricagegegevens’ restrictief moet worden uitgelegd.¹⁴ Zo kwalificeert de eigendomsstructuur van een bedrijf¹⁵ niet als bedrijfs- en fabricagegegevens en ook de meetresultaten van geuremissie van een onderneming zijn niet aan te merken als dergelijke gegevens.¹⁶

Voor andere concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens kent de Woo een afzonderlijke *relatieve* uitzonderingsgrond.¹⁷ Denk bijvoorbeeld aan informatie die de marktpositie van bedrijven kan schaden of informatie over onderhandelingen met de overheid.

Bij **bedrijfs- en fabricagegegevens** gaat het bijvoorbeeld om informatie over producten, productspecificaties, technische specificaties van processen, maar ook om informatie over bedrijfsprocessen, strategieën, klanten, afnemers, afzetmarkt, businesscases etc. Ook gegevens die de financiële bedrijfsvoering betreffen, zoals inkooprijzen, arbeids- en andere kosten, winstmarges, overzicht van investeringen, informatie over commerciële haalbaarheid, financiële analyses voor een verzekering, salarisgegevens, urenbegrotingen en gegevens over reserves en kosten van inhuur van derden vallen onder dit begrip.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld ABRvS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1675; ABRvS 28 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:911; ABRvS 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1002.

¹⁵ ABRvS 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:288.

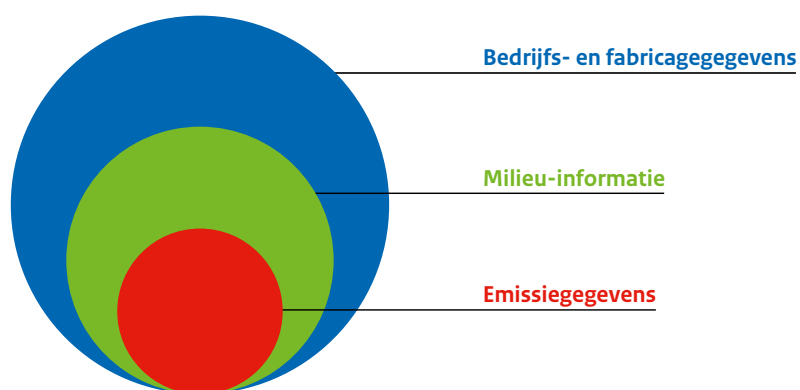
¹⁶ ABRvS 30 september 1985, ECLI:NL:RVS:1985:AM9150.

¹⁷ Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, Woo.

7 De toepassing van Woo-uitzonderingsgronden bij verschillende typen informatie

7.1 Algemeen

In deze paragraaf wordt voor elk van de in paragraaf 4-6 beschreven typen informatie aangegeven hoe de meest relevante Woo-uitzonderingsgronden, namelijk: de bescherming van bedrijfs- en fabricagegegevens¹⁸ en andere concurrentiegevoelige informatie¹⁹ moeten worden toegepast door de overheidsinstanties.



7.2 Milieu-informatie

Voor milieu-informatie geldt een ruimer openbaarheidsregime dan voor andere soorten informatie. Dit zie je terug bij (toepassing van) de uitzonderingsgrond van vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens. Bij “gewone informatie” (niet zijnde milieu-informatie) worden vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens niet openbaar gemaakt; deze gegevens genieten absolute bescherming.

Zijn bedrijfs- en fabricagegegevens tevens als milieu-informatie aan te merken, dan dient een afweging te worden gemaakt tussen het belang van openbaarmaking tegenover het belang van het bedrijf om de bedrijfs- en fabricagegegevens niet openbaar te maken. Bij deze belangenafweging staat openbaarmaking van de gegevens voorop. Er kan alleen van openbaarmaking van de (betreffende) informatie worden afgezien wanneer het bedrijf concreet kan onderbouwen dat openbaarmaking daadwerkelijk en ernstige schade toebrengt aan het bedrijfsbelang.²⁰

7.3 Emissiegegevens

Gaat het om emissiegegevens, dan gelden de absolute en relatieve uitzonderingsgronden in het geheel **niet**; openbaarmaking van deze gegevens kan op grond van de Woo niet worden geweigerd.²¹ Indien door een bedrijf informatie is aangeleverd die als emissiegegevens moet worden gekwalificeerd, dan

¹⁸ Artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, Woo.

¹⁹ Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, Woo.

²⁰ Zie o.a. ABRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3490.

²¹ Op grond van art. 5.1, zevende lid, Woo gelden de absolute en relatieve uitzonderingsgronden niet indien sprake is van emissiegegevens.

komt het betreffende bedrijf geen beroep op vertrouwelijkheid toe ten aanzien van de emissiegegevens. Emissiegegevens moeten openbaar worden gemaakt.

7.4 Bedrijfs- en fabricagegegevens

Overheidsinstanties ontvangen van bedrijven bedrijfs- en fabricagegegevens, veelal op basis van wettelijke verplichtingen. Wat bedrijfs- en fabricagegegevens zijn, is beschreven in paragraaf 6.

Bij de bescherming van bedrijfs- en fabricagegegevens kan daarmee onderscheid worden gemaakt tussen vier verschillende situaties, namelijk:

- a. bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn verstrekt en die geen betrekking hebben op milieu-informatie of emissiegegevens;
 - Deze gegevens genieten absolute bescherming (op grond van artikel 5.1, eerste lid, onder c, Woo), d.w.z. dat de gegevens niet openbaar worden gemaakt;
- b. bedrijfs- en fabricagegegevens die betrekking hebben op milieu-informatie en vertrouwelijk aan de overheid zijn verstrekt;
 - Deze gegevens genieten relatieve bescherming (op grond van artikel 5.1, zesde lid, Woo), d.w.z. dat er een belangenafweging nodig is;
- c. bedrijfs- en fabricagegegevens over milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu en
 - Deze gegevens genieten geen bescherming (op grond van artikel 5.1, zevende lid, Woo) en moeten openbaar worden gemaakt;
- d. andere concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens die niet vertrouwelijk aan de overheid zijn verstrekt.²²
 - Deze gegevens genieten relatieve bescherming (op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder f, Woo), d.w.z. dat er een belangenafweging nodig is.

De [Bijlage](#) bij deze Handreiking bevat een stappenplan voor de besluitvorming over de vertrouwelijke behandeling van bedrijfs- en fabricagegegevens.

²² De categorie 'concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens die niet vertrouwelijk aan de overheid zijn verstrekt' is niet afzonderlijk beschreven in Hoofdstuk 7 van deze Handreiking. Van belang is in ieder geval dat de overheidsinstantie wel in voorkomend geval nagaat bij het bedrijf of de gegevens toch vertrouwelijkheid behoeven, zodat er geen misverstand zal ontstaan.

8 Overige informatie: locatiegegevens en persoonsgegevens

Zoals hiervoor (in paragraaf 5) al is aangegeven, is ook de plaats van een emissie een emissiegegeven. De locatiegegevens, ook als deze als persoonsgegevens zijn aan te merken²³ - moeten openbaar worden gemaakt als deze als locatie van de emissie (de emissiebron of de locatie waar zich de gevolgen voordoen) zijn aan te merken.²⁴ De uitzonderingsgrond ‘bescherming van de persoonlijke levenssfeer’²⁵ geldt in dat geval niet. Deze situatie doet zich in de praktijk vooral voor bij agrarische bedrijven. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer is wel aan de orde bij namen en contactgegevens van natuurlijke personen die als medewerkers bij overheid en bedrijven werkzaam zijn (deze gegevens zijn ook niet als milieu-informatie aan te merken).

²³ ABRvS 12 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2679.

²⁴ ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:153. Zie ook voor namen en adressen van bedrijven als deze een bron van emissies zijn ECLI:NL:RBMNE:2023:3115.

²⁵ Artikel 5.1, tweede lid, onder e, Woo.

9 Vertrouwelijke behandeling bedrijfs- en fabricagegegevens die onderdeel zijn van rapportages aan de Europese Commissie

Van belang is om te weten hoe moet worden omgegaan met bedrijfsgegevens die worden verstrekt ten behoeve van rapportageverplichtingen van Nederland aan de Europese Commissie (Europees Milieuagentschap). Bedrijven die data moeten verstrekken aan een bestuursorgaan, kunnen daarbij aangeven dat bepaalde gegevens vertrouwelijk moeten worden gehouden. Het bestuursorgaan dient te beoordelen – met inachtneming van het bovenstaande juridisch kader – of een beroep van het bedrijf op vertrouwelijkheid gerechtvaardigd is. Het bestuursorgaan kan ook ambtshalve bepalen dat gegevens vertrouwelijk moeten blijven.

Regeling in het kader van de PRTR

In hoofdstuk 12 van de Wet milieubeheer (Wm) is in samenhang met enkele uitvoeringsregelingen uitvoering gegeven aan de EG-verordening PRTR.²⁶ In deze regelingen is bepaald dat het bestuursorgaan na afweging van de belangen (afhankelijk van het type informatie, zie hierover paragraaf 7) de gegevens die vertrouwelijk moeten blijven, niet aan de Minister verstrekt. In die gevallen moet in plaats van die gegevens een verklaring worden verstrekt. In die verklaring moet worden aangegeven welk type informatie (per stof aangeven welke stofgroep) geheim is gehouden en op welke gronden tot geheimhouding is besloten (dat wil zeggen: per stof de betreffende Woo-uitzonderingsgrond en daarbij een samenvatting van de motivering). Deze verklaringen moeten ook in het PRTR-register worden opgenomen.

Bij de aanlevering van informatie door bedrijven of lidstaten aan de Europese Commissie spelen over het algemeen twee vragen:

- a. Kunnen gegevens waarvan het bestuursorgaan heeft besloten dat deze vertrouwelijk dienen te worden behandeld aan de Europese Commissie worden verstrekt?
- b. Wanneer het antwoord op vraag a) bevestigend luidt, kan de Europese Commissie deze gegevens dan openbaar maken?

Vraag a)

Het antwoord op vraag a) luidt bevestigend als bedrijven en lidstaten op grond van Europese verplichtingen verplicht zijn deze gegevens te rapporteren (bijvoorbeeld in het kader van de Richtlijn industriële emissies). Het is daarbij niet relevant of een bedrijf bij de aanlevering van de gegevens een beroep heeft gedaan op vertrouwelijke behandeling van de gegevens en het bestuursorgaan heeft besloten dat dit beroep gerechtvaardigd is. De betreffende gegevens zullen hoe dan ook aan de Europese Commissie moeten worden verstrekt. Dit is slechts anders indien in de betreffende Europese regelgeving expliciet is aangegeven dat als vertrouwelijk aangemerkte gegevens niet behoeven te worden gerapporteerd (bijvoorbeeld in het kader van de EG-verordening PRTR).

Vraag b)

Bevat de betreffende Europese regeling geen regels over de openbaarmaking of vertrouwelijke behandeling van gegevens, dan wordt teruggevallen op de algemene bepalingen van de Eurowob.²⁷ Hierin wordt de toegang van het publiek tot documenten van (onder meer) de Europese Commissie geregeld.

²⁶ Dat zijn het Uitvoeringsbesluit EG-verordening PRTR en PRTR-protocol (Uitvoeringsbesluit) en de Uitvoeringsregeling EG-verordening PRTR en PRTR-protocol.

²⁷ Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.

Op grond van de Eurowob wordt de openbaarmaking van gegevens onder meer geweigerd wanneer openbaarmaking zou leiden tot ondermijning van de bescherming van de commerciële belangen van een natuurlijke of rechtspersoon.²⁸

Wanneer het gaat om documenten van derden (in casu de lidstaat), dan wordt de lidstaat door de Europese Commissie geraadpleegd om te kunnen beoordelen of de in de Eurowob genoemde uitzondering van toepassing is, tenzij het volstrekt duidelijk is dat het document wel of niet openbaar moet worden gemaakt.²⁹ Ook kan de lidstaat de Europese Commissie verzoeken een van deze lidstaat afkomstig document niet zonder zijn voorafgaande toestemming openbaar te maken.³⁰

Het is dus in de eerste plaats aan de Europese Commissie om te bepalen of bepaalde (delen van) documenten niet openbaar worden gemaakt. Nederland kan echter bij aanlevering van de betreffende gegevens wel aangeven gebruik te willen maken van de uitzondering voor commerciële belangen van bedrijven. In de jurisprudentie is door het Europese Hof van Justitie geoordeeld dat dit geen algemeen en onvoorwaardelijk vetorecht aan een lidstaat geeft. Een lidstaat dient zijn bezwaren tegen openbaarmaking goed te motiveren. Tegen een besluit op grond van bezwaren van een lidstaat of derden staat rechtsbescherming open door het aanspannen van een procedure bij het Hof van Justitie van de EG.

²⁸ Artikel 4, tweede lid, Verordening (EG) nr. 1049/2001.

²⁹ Artikel 4, tweede lid, Verordening (EG) nr. 1049/2001.

³⁰ Artikel 4, tweede lid, Verordening (EG) nr. 1049/2001.

Bijlage - Stappenplan voor de besluitvorming over vertrouwelijke behandeling van bedrijfs- en fabricagegegevens

Wanneer een Woo-verzoek binnenkomt, doorloopt de beoordelende overheidsinstantie de volgende stappen.

1. Allereerst wordt beoordeeld of er sprake is van bedrijfs- en fabricagegegevens.
2. Vervolgens is het van belang om vast te stellen of de gegevens vertrouwelijk door het bedrijf zijn verstrekt. De vertrouwelijkheid kan blijken uit een expliciete verklaring van het bedrijf dat de informatie vertrouwelijk wordt verstrekt. Ook als dit niet is gebeurd, kan het nog zijn dat de vertrouwelijkheid moet worden aangenomen. Voldoende is dat de gegevens zijn verstrekt in een contact dat een bedrijf redelijkerwijs als vertrouwelijk mocht beschouwen.
3. Worden de door het bedrijf vertrouwelijk aangeleverde gegevens door de overheidsinstantie in het kader van de Woo-beoordeling inderdaad gekwalificeerd als bedrijfs- en fabricagegegevens en is **geen** sprake van milieu-informatie en/of emissiegegevens, dan vallen deze gegevens onder de absolute uitzonderingsgrond van artikel 5.1, eerste lid, onderdeel c, Woo en worden deze niet openbaar gemaakt.
4. Bevat de vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens **milieu-informatie**? In dat geval dient een belangenafweging te worden gemaakt bij de beoordeling of de informatie (meer specifiek: dat deel van de informatie dat milieu-informatie betreft) openbaar kan worden gemaakt (of niet).³¹ Het bedrijf dat de gegevens heeft aangeleverd, wordt als (derde) belanghebbende in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te geven waarin ze moeten aangeven wat de ernstige schade is die wordt geleden als de gegevens openbaar worden. Dit moet voldoende concreet worden onderbouwd. Dat betekent dat inzicht moet worden gegeven welke gegevens op zichzelf of in samenhang met elkaar of met reeds openbare informatie, daadwerkelijk en tot ernstig concurrentienadeel kan leiden. Ook is relevant wat de marktpositie is van een bedrijf en hoe concurrerend de markt is. De overheidsinstantie betreft deze zienswijze bij haar beoordeling.³²
5. Bevat de door een bedrijf aan de overheidsinstantie verstrekte milieu-informatie tevens **emissiegegevens**? Dan zijn de Woo-uitzonderingsgronden niet van toepassing en dienen de bedrijfs- en fabricagegegevens die tevens emissiegegevens zijn, openbaar te worden gemaakt.³³ De overheidsinstantie die een Woo-verzoek ontvangt om door een bedrijf aangeleverde gegevens openbaar te maken, dient in dat geval deze gegevens openbaar te maken, ongeacht of door het bedrijf dat de gegevens heeft verstrekt een beroep op vertrouwelijkheid van de gegevens is gedaan.

³¹ Artikel 5.1, zesde lid, Woo.

³² Artikel 4.4, derde lid, Woo.

³³ Artikel 5.1, zevende lid, Woo.

Dit is een publicatie van:

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Januari 2024