

Noot bij ABRvS van 8 december 2004, LJN: AR 7115, zaaknr. 200401759/1

<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=ar7115>

Wetsartikelen: art. 10, lid 2, aanhef en sub g Wob, art. 8:29 Awb

Trefwoorden: onevenredige benadeling, publieke belang bij openbaarmaking, objectieve cijfermatige gegevens, zorgvuldigheid

Samenvatting:

Onderwerp van geschil is de door het dagblad Trouw aan de minister van LNV gevraagde openbaarmaking op grond van de Wob van het geautomatiseerde werkbestand (inspectiebevindingen) van de Keuringsdienst van Waren over de periode van 1 januari 1995-31 maart 2001. De Afdeling oordeelt als volgt: De minister bestrijdt tevergeefs het oordeel van de rechtbank dat verzocht is om documenten over een bestuurlijke aangelegenheid in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur. Hoewel openbaarmaking van een zeer groot aantal gegevens is gevraagd, die volgens de minister zelfs vrijwel het gehele werkterrein van de Keuringsdienst beslaan, is het onderwerp van het verzoek voldoende gespecificeerd en concreet. In zoverre bestaat geen overeenkomst met de uitspraak van Vz. ARRS van 4 december 1986 (AB 1988, 339), waarin de gevraagde informatie betrekking had op een onbegrensde verscheidenheid aan onderwerpen. Evenmin maakt het feit dat volgens de minister nog een bewerkelijke screening van de gevraagde gegevens nodig is op privacygevoelige informatie, persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad of vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens, dat geen sprake zou zijn van een verzoek over een bestuurlijke aangelegenheid. De Afdeling stelt, na van de vertrouwelijke overgelegde gegevens kennis te hebben genomen, vast dat in het databestand subjectieve formuleringen inzake geconstateerde ongerechtigheden zijn opgenomen, waarvan onverkorte openbaarmaking zonder dat zij eerst voor commentaar aan de betrokken ondernemer zijn voorgelegd en zonodig zijn bijgesteld, de betrokken ondernemer onevenredig kan benadelen in verhouding tot het door Trouw gestelde publieke belang van openbaarmaking van die gegevens. Anders dan in de door Trouw genoemde jurisprudentie gaat het in dit geval niet om objectieve cijfermatige gegevens.

Noot

1. De bijzondere betekenis van deze uitspraak ligt daarin, dat de Afdeling een geautomatiseerd werkbestand van de inspecteurs van de Keuringsdienst van Waren, onderdeel van de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA), in navolging van de Rechtbank Amsterdam, kwalificeert als documenten over een bestuurlijke aangelegenheid in de zin van art. 3, eerste lid, Wob. Het gaat hier om de geautomatiseerde verwerking van controle-bevindingen, die gedeeltelijk in gestructureerde vorm en overigens als vrije tekst worden vastgelegd. De gegevens van zo'n 127.000 bedrijven zijn hierin geregistreerd, waarbij het zowel kan gaan om rechtspersonen als eenmansbedrijven. De aard van de aldus vastgelegde informatie varieert. Zo kunnen ook gevoelige gegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) zijn opgenomen, met name gegevens van strafrechtelijke aard (art. 16 jo. de artt. 22 en 23 Wbp en art. 10, eerste lid, aanhef en sub d Wbp). Vrijwel alle inspecteurs zijn immers tevens buitengewoon opsporingsambtenaar in de zin van art. 142 Sv. De consequentie van de voorliggende uitspraak is, dat wat dit gegevensbestand betreft sprake is van samenloop in werkingssfeer van de Wob en de Wbp. Omdat de geregistreerde gegevens in belangrijke mate betrekking hebben op eenmansbedrijven is naar de heersende opvattingen immers tevens sprake van verwerking van persoonsgegevens in de zin van art. 2, eerste lid, Wbp. Weliswaar bleek bij navraag dat dit KvW-bestand nog niet (officieel) is aangemeld bij de functionaris voor de gegevensbescherming van het ministerie van LNV (artt. 27 en 30 Wbp), het is daar echter wel als Wbp-bestand bekend. De vertraging in nakoming van de meldingsformaliteiten is naar gezegd een uitvloeisel van de overgang van het beheer van de VWA van het ministerie van VWS naar het ministerie van LNV (Stb. 2003, 240). Zie met betrekking tot de positie van de VWA voorts het

instellingsbesluit (Stcrt. 2002, 127) en het wetsvoorstel Wet onafhankelijke risicobeoordeling Voedsel en Waren Autoriteit, TK 2004-2005, 29863, nrs. 1-2.

Of de Afdeling de nieuwe lijn in de voorliggende uitspraak zal voortzetten is nu afwachten. Gezien de ruime betekenis die de Afdeling aan het begrip “bestuurlijke aangelegenheid” geeft, is aannemelijk dat de bestuursrechter op dit punt de Wob ruimhartig zal blijven toepassen. Dat een document ook een elektronische gegevensdrager kan zijn is immers reeds geruime tijd heersende leer. Deze opvatting is ten tijde van de totstandkoming van de Wet elektronisch verkeer nog eens expliciet door de wetgever, op advies van de Raad van State, bevestigd.

2. Een tweede opmerkelijk punt in deze uitspraak is, dat de minister door de bestuursrechter niet verplicht wordt om wat de vastgelegde gegevens betreft steeds een individuele afweging te maken van het belang van de betreffende natuurlijke persoon of onderneming tegenover het publieke belang van openbaarmaking. De minister hoeft dus in het gevraagde bestand niet te splitsen tussen informatie die wel en die niet verstrekt kan/moet worden. Op dit punt is derhalve sprake van een “aanpassing” van de standaardleer, toegesneden op de bijzondere kenmerken van een omvangrijke persoonsregistratie.

3. De gerede kans dat bij de publicatie van dit bestand grote schade bij (een aantal van) de onderzochte personen en bedrijven ontstaat bleek voor de Rechtbank Amsterdam voldoende om te concluderen dat het belang van die bedrijven zich tegen openbaarmaking verzet. Het feit dat de Keuringsdienst van Waren, anders dan op basis van het zorgvuldigheidsbeginsel verlangd kan worden, de betreffende, aan controle onderworpen ondernemers niet gehoord heeft over de in het werkbestand geregistreerde inspectiebevindingen, weegt derhalve door in het oordeel van de bestuursrechter dat openbaarmaking van deze gegevens een onevenredige benadeling in de zin van art. 10, tweede lid, aanhef en sub g zou impliceren en daarom geweigerd moet worden. Daarmee prevaleert het belang van de geregistreerde ondernemers boven het door Trouw gestelde publieke belang, dat de KvW controleerbaar moet zijn en dat voedselconsumenten toegang moeten hebben tot kwaliteits- en gezondheidsinformatie inzake aan te schaffen producten. De constatering dat het in dit geval niet om objectieve cijfermatige gegevens gaat, volgt uit de eerdere overweging en is een herhaling van het aangescherpte criterium in de eveneens in dit nummer opgenomen uitspraak van de Afdeling bestuursrecht van 1 december 2004 (openbaarmaking infectiecijfers ziekenhuizen).

4. Dat door de voorliggende Afdelingsuitspraak met betrekking tot het werkbestand van de KvW sprake is van samenloop van Wob en Wbp heeft geen consequenties, nu de belangenafweging in een weigering van openbaarmaking heeft geresulteerd. Zou deze belangenafweging echter anders hebben uitgepakt, dan had moeten worden nagegaan welke consequenties een dergelijke verplichte openbaarmaking op grond van de Wob heeft uit een oogpunt van gelding van de Wbp. Op dit punt is van belang, dat de Wbp de implementatie vormt van richtlijn 95/46/EG en dus een communautairrechtelijke grondslag kent, hetgeen onder omstandigheden van betekenis kan zijn voor de gelding van deze regeling in relatie tot Wob. Zie in dit verband overweging 73 van de considerans bij de richtlijn, die destijds in een late fase van het Europese wetgevingsproces op aandrang van Zweden is opgenomen als grondslag van continuering van de nationale openbaarheidswetgeving: “dat deze richtlijn de mogelijkheid biedt om bij de tenuitvoerlegging van de in de richtlijn vastgelegde beginselen rekening te houden met het beginsel van het recht van toegang van het publiek tot officiële documenten”. Het is een typische compromisformule waarvan de betekenis altijd vaag is gebleven. Niettemin is de openbaarheid van bestuur inmiddels ook op Europees niveau sterker verankerd, niet alleen door Verordening (EG) nr. 1049/2001 van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten, maar tevens door zowel de rechten op privacy en gegevensbescherming als het recht op toegang tot documenten als afzonderlijke grondrechten in het Handvest van de grondrechten op te nemen, grondrechten die ook weer zijn vastgelegd in de inmiddels vastgestelde tekst van de Europese Grondwet. Het voorgaande betekent dat een verplichte openbaarmaking van persoonsgegevens op grond van de Wob tevens inpasbaar moet zijn in de structuur van de Wbp, wil

sprake zijn van rechtmatige gegevensverwerking uit hoofde van deze wet. In algemene zin geldt een verplichte Wob-verstrekking als de nakoming van een wettelijke verplichting in de zin van art. 8, aanhef en sub c. Of tevens voldaan wordt aan de – cumulatief geldende – specifieke verwerkingsvoorwaarden in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 Wbp, betreffende de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, vereist een nadere toetsing in concreto, die tevens als absolute weigeringsgrond is geïncorporeerd in de Wob. Art. 10, eerste lid, aanhef en sub d Wob bepaalt immers dat verstrekking van informatie ingevolge de Wob achterwege blijft voor zover dit persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wbp, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt. Er zijn casusposities denkbaar, waarin niettemin problemen zouden kunnen ontstaan, met name door het (partiële) verschil in beschermingsniveau van de rechten op privacy en gegevensbescherming en de specifieke uitleg die de Afdeling bestuursrechtspraak in het kader van de Wob aan de persoonlijke levenssfeer als weigeringsgrond geeft. Werkelijke problemen zijn in de uitvoeringspraktijk echter nog niet gesignaleerd.

Prof. mr. G. Overkleeft-Verburg
hgl. Staats- en Bestuursrecht EUR