

ABRvS 8 februari 2006, LJN: AV1271, zaaknr. 200505098/1

<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=av1271>

Wetsart.: artt. 1, aanhef en onder c, 11 Wob, art. 3:21, lid 1, Awb, Verdrag van Aarhus, Richtlijn 2003/4/EG

Trefwoorden: intern beraad, vertrouwelijk vooroverleg, milieu-informatie, Verdrag van Aarhus, afwegingskader, aanwijzing beslissing op bezwaar, procesbelang

Samenvatting:

Enci heeft in verband met vergunningaanvragen ten behoeve van kalksteenwinning op 11 mei 2004 een milieu-effectrapport bij het college van GS van Limburg ingediend. Dit rapport is openbaar. Over twee concept-versies van dit rapport is vooroverleg gevoerd. Een Wob-verzoek tot openbaarmaking van deze concept-versies is door GS afgewezen met een beroep op art. 11 Wob. Evenals de rechtbank oordeelt de Afdeling, dat art. 11 Wob geen betrekking heeft op stukken in het kader van vooroverleg. Appellant heeft bevestigd dat Enci de concept-rapporten heeft opgesteld en met appellant heeft besproken teneinde informatie en advies te krijgen met behulp waarvan Enci tot een volwaardig milieu-effectrapport kon komen. In deze situatie is geen sprake van uitwisseling van informatie met een bestuursorgaan teneinde dat in staat te stellen een standpunt in te nemen betreffende een bestuurlijke indiening door Enzi van een in de wet geregeld stuk. Tegen deze achtergrond kunnen de concept-rapporten niet worden aangemerkt als te zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder c, jo. 11 Wob. De rechtbank heeft de beslissing op bezwaar terecht vernietigd. GS van Limburg moeten derhalve een nieuwe beslissing op bezwaar nemen. Op dit punt krijgen zij een interpretatie-aanwijzing van de Afdeling. Omdat de implementatietermijn van Richtlijn 2003/4/EG op 14 februari 2005 is afgelopen, zal appellant bij het nemen van de nieuwe beslissing op bezwaar aandacht moeten besteden aan het afwegingskader van de richtlijn, zoals dat met ingang van die datum in de Wob is geïmplementeerd.

Noot:

1. Dit is een belangrijke uitspraak. Niet in het minst omdat hierin in algemene zin het toepassingsbereik van artikel 11 Wob is afgebakend in verband met (vertrouwelijk) vooroverleg van een bestuursorgaan met een burger (onderneming) in het kader van de voorbereiding van een aanvraag, in het voorliggende geval de voorbereiding van een aanvraag van een vergunning tot nieuwe kalkzandsteenwinning door Enci BV. De betekenis van deze uitspraak gaat derhalve verder dan de specifiek milieurechtelijke context van deze casus. Een tweede aspect is de doorwerking van Richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG (Pb EU 2003, L41/26) in geval van Wob-verzoeken betreffende milieu-informatie. Deze Afdelingsuitspraak en de achterliggende uitspraak van de Rechtbank Maastricht van 3 mei 2005, LJN:AT5306, vormen derhalve tevens de entree van het op 29 maart 2005 in werking getreden Verdrag van Aarhus (Trb. 2005, 22 en Stb. 2004, 518) in combinatie met de hierop gebaseerde richtlijn toegang tot milieu-informatie in de bestuursrechtelijke jurisprudentie. Hierin wordt uitgegaan van een zeer ruime omschrijving van het begrip milieu-informatie, zoals inmiddels overgenomen in artikel 1, aanhef en sub g, Wob jo. artikel 19.1a Wet milieubeheer. Zie wat de tweede Aarhus-implementatie om communautair niveau betreft, Richtlijn 2003/35/EG tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter tot wijziging van Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG (Pb. EU 2003, L 156/17). In deze procedure hoefde de Afdeling zich niet uit te laten over de doorwerking van het Verdrag van Aarhus en deze (uitvoerings)richtlijnen in de toepassing van de Awb, in het bijzonder op (thans) de artikelen 3:10, eerste lid, en 3:11 Awb, terwijl ook aan artikel

8:29 gedacht kan worden. Het is echter aannemelijk, dat de Aarhus-regelingen ook in de interpretatie van de Awb sporen zullen gaan trekken.

2. In verband met de voorbereiding van nieuwe vergunningaanvragen ten behoeve van de kalksteenwinning heeft Enci BV (www.enci-stop.nl) enkele malen (vertrouwelijk) vooroverleg gepleegd met het provinciaal bestuur van Limburg, in het bijzonder over twee concept-versies van het verplichte milieu-effectrapport (artikelen 7.9, 7.17 en 7.18 Wm). Het definitieve rapport "Cement voor de toekomst" is door publicatie openbaar gemaakt. Het Wob-verzoek van de Stichting Enci Stop om openbaarmaking van de twee concepten werd door gedeputeerde staten (in bezwaar) geweigerd omdat deze stukken waren opgesteld voor intern beraad en beleidsopvattingen bevatten die tot Enci waren te herleiden. De rechtbank oordeelde het door de Stichting ingestelde beroep gegrond en vernietigde het besluit wegens strijd met artikel 7:12 Awb, omdat de weigering ten onrechte op artikel 11 Wob was gebaseerd. De opdracht aan het provinciaal bestuur om met inachtneming van de uitspraak een nieuw besluit te nemen betrof vooral de aanwijzing om in dat geval het afwegingskader van het Verdrag van Aarhus en richtlijn 2003/4/EG in acht te nemen. In het hoger beroep voerden GS tegen deze uitspraak aan, dat ook documenten van derden kunnen worden aangemerkt als te zijn opgemaakt ten behoeve van intern beraad. Bovendien zou de rechtbank zich ten onrechte op richtlijn 2003/4/EG hebben beroepen, nu die ten tijde van de beslissing op bezwaar nog niet van toepassing was.

3. Het begrip "intern beraad" in artikel 11, eerste lid, Wob is in artikel 1, aanhef en sub c, eerste zinsdeel gedefinieerd als: "het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan" Bepalend voor de vraag of in het voorliggende geval sprake was van "intern beraad" in deze zin is het karakter van het vooroverleg. De rechtbank oordeelde als volgt: "Het waren geen besprekingen die plaatsvonden binnen verweerders verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid om tot besluitvorming te komen, maar besprekingen tussen Enci en verweerder met het karakter van vooroverleg ten dienste van Enci, gericht op de totstandkoming en indiening door Enci van een in de wet geregeld stuk." Vanwege dit doel was volgens de rechtbank geen sprake van intern beraad in de zin van artikel 11, eerste lid, Wob. De Afdeling neemt niet de aard van het overleg, maar van het document als uitgangspunt. Of dat een intern karakter draagt hangt af van het oogmerk waarmee het stuk is opgesteld: "De opstellers van het document moeten de bedoeling hebben gehad dat het zou dienen voor gebruik binnen de overheid." Van intern beraad kan derhalve ook sprake zijn bij door externe personen of organisaties verzamelde gegevens of opgestelde rapporten, die bij besluitvorming of beleidsontwikkeling van een bestuursorgaan worden betrokken. Zie eerdere rechtspraak, in het bijzonder: ABRvS 26 november 2003, JB 2004, 45 m.nt. dzz. en AB 2004, 48 m.nt. PJS, ABRvS 17 juli 2002, AB 2002, 375 m.nt. E.J. Daalder en ABRvS 22 december 2004, AB 2005, 116 m.nt. PJS. In de hiervoor opgenomen uitspraak preciseert de Afdeling het afbakeningscriterium: "Dergelijk beraad wordt niet langer als intern beschouwd, wanneer daaraan het karakter van advisering of gestructureerd overleg moet worden toegekend." Zie in dit verband tevens: ABRvS 9 april 2003, AB 2003, 200 m.nt. EJ Daalder en ABRvS 15 oktober 2003, LJN: AL8926. In dit geval was daarvan sprake omdat, zoals de Afdeling in navolging van de rechtbank opmerkt, de informatie-uitwisseling niet bedoeld was om het bestuursorgaan in staat te stellen een standpunt te bepalen over een bestuurlijke aangelegenheid. Het ging in dit geval immers om vooroverleg ten behoeve van de indiening van een door Enci wettelijk verplicht rapport. Om die reden zijn de concept-rapporten dus niet aan te merken als opgesteld ten behoeve van intern beraad. Deze uitspraak heeft aanzienlijke consequenties. Duidelijk is dat stukkenwisseling in het kader van door een burger/onderneming geïnitieerd vooroverleg ingeval van een verzoek om openbaarmaking niet met een beroep op artikel 11 Wob geweigerd kan worden. Wel kan onder omstandigheden worden teruggevallen op een weigeringsgrond in artikel 10 Wob.

4. Met de bevestiging van de aangevallen uitspraak is ook de opdracht aan het provinciaal bestuur tot het nemen van een nieuwe beslissing in bezwaar in stand gebleven. Daarbij bevestigt de Afdeling de aanwijzing, dat appellant bij deze een nieuwe beslissing aandacht zal moeten besteden aan het afwegingskader van de richtlijn, zoals dat met ingang van die datum in de Wob is geïmplementeerd. Hiermee is nog eens vastgesteld, dat een hernieuwde beslissing op bezwaar

op basis van het alsdan geldende recht moet worden genomen. De oorspronkelijke beslissing in bezwaar dateert van 27 juli 2004, de uitspraak van de rechtbank Maastricht van 3 mei 2005 en de Afdelingsuitspraak van 8 februari 2005, terwijl de richtlijn op 14 februari 2005 van kracht is geworden. Anders dan appellant meende, heeft de rechtbank de (eerste) beslissing op bezwaar niet aan de richtlijn getoetst, zich daarentegen gehouden aan het uitgangspunt van ex tunc-toetsing, waarbij de stand van het recht op het tijdstip van het besluit in bezwaar bepalend is. Met betrekking tot artikel 11 Wob is nog interessant dat de rechtbank heeft uitgesproken, dat voor zover deze weigeringsgrond kan worden ingeroepen bij een Wob-verzoek inzake milieu-informatie, ook in dat geval, dus in aanvulling op de wettekst, het afwegingskader van de richtlijn moet worden toegepast, als uitvloeisel van de verplichting van een richtlijnconforme interpretatie. Deze opvatting lijkt mij juist. De Afdeling hoefde zich op dit punt echter nog niet uit te spreken. Dat de Afdeling aan de openbaarheidsrichtlijnen een zelfstandige functie in de besluitvorming toedentkt blijkt uit eerdere uitspraken, met name: ABRvS 23 november 2005, JB 2006, 28 m.nt. dzz.

5. Hiervoor is de bijzondere betekenis van het Verdrag van Aarhus, de bijbehorende protocollen en de hierop gebaseerde richtlijnen voor het bestuursrecht benadrukt, mede door de ruime, nogal open geformuleerde definitie van het begrip milieu-informatie. Zie ook mijn eerdere noten bij: ABRvS 15 december 2004, JB 2005, 59 en ABRvS 23 november 2005, JB 2006, 28. De doorwerking ervan loopt over een drietal invalshoeken. In de eerste plaats via de artikelen 93 en 94 Grw, voor zover het gaat om een ieder verbindende bepalingen. De uitvoeringsrichtlijnen zijn voorts verbindend op grond van het communautaire recht. De derde invalshoek is die van het EVRM en de milieu-jurisprudentie van het EHRM. Het Verdrag van Aarhus behoort tot de relevante internationale teksten op grond waarvan het Hof van Straatsburg het normenkader in de artikelen 8 (privéleven, gezinsleven en huisrecht) en 6 (eerlijk proces) EVRM inkleurt. Zie in dit verband de arresten van het EHRM in de zaak Taskin vs Turkije van 10 november 2004, zaaknr. 46117/99 (schending artikelen 8 en 6, eerste lid) en in de zaak Okyay vs. Turkije van 12 juli 2005, zaaknr. 36220/97 (schending artikel 6, eerste lid). Het Verdrag van Aarhus moet ook op communautair niveau worden geïmplementeerd. Het wetgevingsproces met betrekking tot het voorstel voor de Verordening betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op EG instellingen en organisaties, is nog niet afgerond. Door deze verordening zal de positie van de milieu-organisaties zeer versterkt worden, omdat het “publiek” in het Verdrag in artikel 2, aanhef en sub b van deze verordening wordt gedefinieerd als: “een of meer natuurlijke of rechtspersonen en verenigingen, organisaties of groepen van dergelijke personen”. Zie in dit verband ook de uitspraken van het GvEA van 28 november 2005, met betrekking tot de niet-ontvankelijkheid van het European Environmental Bureau (EEB) en andere milieu-organisaties, waaronder de Stichting Natuur en Milieu, in hun beroep op nietigheid van een onderdeel van een Commissie-(uitvoerings)besluit bij richtlijn 91/414/EEG (zaaknr. T-236/04, T-241/04 en T-94/04), waarin het (o.m.) ging om de vraag naar de invloed van het Verdrag van Aarhus op het vereiste van rechtstreeks en individueel geraakt zijn, als voorwaarde voor rechtsingang in artikel 230, vierde alinea, EG. Hoewel in deze procedures resultaat uitbleef is te verwachten, dat het Verdrag van Aarhus op communautair niveau veel rechtspraak zal uitlokken. Die jurisprudentie zal mede bepalend zijn voor de toepassing van de Wob op documenten met milieu-informatie.

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