

ECLI

ECLI:NL:RVS:2021:2224

Datum uitspraak

6 oktober 2021

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 20 november 2018 heeft de inspecteur-generaal der Mijnen een verzoek van de Vereniging Milieudefensie, afdeling Westerveld, om openbaarmaking van een werkprogramma van Vermilion afgewezen. De voormalige gasput Nijensleek-01, ook wel aangeduid als NSL-01, in het Drentse dorp Nijensleek is omgebouwd tot waterinjectieput. Via deze put wordt productiewater in het lege gasveld gepompt. Dit productiewater, bestaande uit condens- en zoutwater, is afkomstig van andere gaswinningslocaties van Vermilion. Omdat de binnenbuis ('tubing') van de put bleek te zijn aangetast door corrosie, is in februari 2019 een reparatie uitgevoerd waarbij de binnenbuis is vervangen. Voorafgaand aan dergelijke werkzaamheden moet een werkprogramma worden opgesteld en aan de inspecteur-generaal worden verstrekt. Milieudefensie heeft op grond van de Wet openbaarheid van bestuur verzocht om openbaarmaking van dit werkprogramma.

Volledige tekst

201905560/1/A3.

Datum uitspraak: 6 oktober 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de inspecteur-generaal der Mijnen,
 2. Vermilion Energy Netherlands B.V., gevestigd te Amsterdam,
- appellanten,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam (hierna: de rechtbank) van 11 juni 2019 in zaak nrs. 19/2367 en 19/2370 in het geding tussen:

Vermilion

en

de inspecteur-generaal.

Procesverloop

Bij besluit van 20 november 2018 heeft de inspecteur-generaal een verzoek van de Vereniging Milieudefensie, afdeling Westerveld, om openbaarmaking van een werkprogramma van Vermilion afgewezen.

Bij besluit van 5 april 2019 heeft de inspecteur-generaal het door Milieudefensie daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard en het werkprogramma gedeeltelijk openbaar gemaakt.

Bij uitspraak van 11 juni 2019 heeft de rechtbank het door Vermilion daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 5 april 2019 vernietigd en de inspecteur-generaal opgedragen om binnen zes weken na verzending van de uitspraak een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben de inspecteur-generaal en Vermilion hoger beroep ingesteld.

De inspecteur-generaal en Vermilion hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Vermilion heeft nadere stukken ingediend.

Vermilion en Milieudefensie hebben de Afdeling toestemming verleend als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 november 2020, waar de inspecteur-generaal, vertegenwoordigd door mr. C. Witteman, mr. D. Heeremans, en ir. R.A. Leichsenring, en Vermilion, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], bijgestaan door mr. R. Olivier en mr. D. Fejzović, beiden advocaat te Den Haag, zijn verschenen. Verder is ter zitting Milieudefensie, vertegenwoordigd door [gemachtigde B], als belanghebbende gehoord.

Ter zitting bleek dat de inspecteur-generaal ter uitvoering van de aangevallen uitspraak een nieuw besluit op bezwaar had genomen, maar dat dit besluit niet aan de Afdeling was toegezonden. Op verzoek van de Afdeling is dit alsnog gedaan.

Bij dit besluit van 3 december 2019 heeft de inspecteur-generaal opnieuw het door Milieudefensie tegen het besluit van 20 november 2018 gemaakte bezwaar gegrond verklaard en het werkprogramma gedeeltelijk openbaar gemaakt.

Vermilion heeft beroepsgronden ingediend tegen dit besluit.

De inspecteur-generaal heeft hierop gereageerd.

Geen van de partijen heeft binnen de gestelde termijn verklaard gebruik te willen maken van het recht om opnieuw ter zitting te worden gehoord, waarna de Afdeling het onderzoek met toepassing van artikel 8:57, derde lid, gelezen in verbinding met artikel 8:108, eerste lid, van de Awb heeft gesloten.

Overwegingen

Inleiding

1. De voormalige gasput Nijensleek-01, ook wel aangeduid als NSL-01, in het Drentse dorp

Nijensleek is omgebouwd tot waterinjectieput. Via deze put wordt productiewater in het lege gasveld gepompt. Dit productiewater, bestaande uit condens- en zoutwater, is afkomstig van andere gaswinningslocaties van Vermilion. Omdat de binnenbuis ('tubing') van de put bleek te zijn aangetast door corrosie, is in februari 2019 een reparatie uitgevoerd waarbij de binnenbuis is vervangen. Voorafgaand aan dergelijke werkzaamheden moet een werkprogramma worden opgesteld en aan de inspecteur-generaal worden verstrekt. Milieudefensie heeft op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob) verzocht om openbaarmaking van dit werkprogramma. Verder heeft Milieudefensie verzocht om openbaarmaking van alle drukdata van de put Nijensleek. Dit deel van het Wob-verzoek heeft de inspecteur-generaal doorgezonden aan TNO. TNO heeft een besluit genomen op dat verzoek.

Regelgeving

2. De relevante bepalingen uit de Awb, de Wob en de Wet milieubeheer zijn opgenomen in een bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Besluiten van 20 november 2018 en 5 april 2019

3. Bij het besluit van 20 november 2018 heeft de inspecteur-generaal openbaarmaking van het werkprogramma in zijn geheel geweigerd. Hij heeft zich op het standpunt gesteld dat het werkprogramma vertrouwelijk meegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens bevat die op grond van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob niet dienen te worden verstrekt. Het betreft onder andere informatie over de wijze waarop Vermilion haar proces inzake reparaties van putten heeft ingericht, de daarvoor benodigde materialen en de voor delen van de werkzaamheden ingehuurd bedrijven. Verder bevat het document persoonsgegevens. De openbaarmaking van deze gegevens heeft de inspecteur-generaal op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob geweigerd. Volgens hem weegt het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zwaarder dan het belang van openbaarheid van deze gegevens. Na weglating van de bedrijfs- en fabricagegegevens en de persoonsgegevens blijft geen informatie over de bestuurlijke aangelegenheid over die voor afzonderlijke verstrekking in aanmerking komt.

4. In het besluit van 5 april 2019 heeft de inspecteur-generaal zich op het standpunt gesteld dat het werkprogramma als milieu-informatie moet worden aangemerkt. Aan dit standpunt heeft hij ten grondslag gelegd dat het opstellen en aan de inspecteur-generaal toezenden van een werkprogramma verplicht is om ervoor te zorgen dat bij de reparatie van putten toezicht kan worden gehouden op de veiligheid van mens en milieu. In het werkprogramma is op technische wijze beschreven hoe de reparatie van de put wordt uitgevoerd. Zo gaat het werkprogramma in op de druktesten van de nieuwe roestvrijstalen buis en van de productieverbuizing. Hiermee worden de barrières geverifieerd zodat a) de injectievloeistoffen niet uit de buis kunnen lekken en b) bij eventuele lekkage van de buis, de injectievloeistoffen niet uit de put kunnen lekken totdat de put zeker is gesteld. Gelet hierop worden in het werkprogramma maatregelen beschreven ter bescherming van de elementen uit artikel 19.1a, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer.

De inspecteur-generaal is gebleven bij zijn standpunt dat het werkprogramma bedrijfs- en fabricagegegevens bevat. Omdat het volgens hem ook om milieu-informatie gaat, heeft hij zich - anders dan in het besluit van 20 november 2018 - op het standpunt gesteld dat hij het belang van de bescherming van bedrijfs- en fabricagegegevens moet afwegen tegen het algemeen belang van openbaarmaking van milieu-informatie. De inspecteur-generaal acht het belang om het werkprogramma openbaar te maken groter dan het belang om de bedrijfs- en

fabricagegegevens niet te openbaren. De bedrijfs- en fabricagegegevens bevatten volgens hem geen concurrentiegevoelige gegevens die Vermilion in een nadelige positie kunnen brengen ten opzichte van concurrenten. Bovendien bevat het werkprogramma geen gegevens die op grond van artikel 108 tot en met 116 van het Mijnbouwbesluit niet openbaar mogen worden gemaakt.

De inspecteur-generaal heeft besloten om het werkprogramma openbaar te maken, met uitzondering van persoonsgegevens, de kring van leveranciers en de door Vermilion ingehuurde bedrijven, in welke gegevens Milieudefensie niet is geïnteresseerd.

Aangevallen uitspraak

5. De rechtbank heeft overwogen dat zowel de inspecteur-generaal als Vermilion zich op het standpunt stelt dat het werkprogramma bedrijfs- en fabricagegegevens als bedoeld in artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob bevat. Na kennisneming van het werkprogramma is de rechtbank hen in dit standpunt gevolgd.

De rechtbank heeft geoordeeld dat het werkprogramma in zijn geheel als milieu-informatie in de zin van artikel 19.1a van de Wet milieubeheer moet worden aangemerkt. Daartoe heeft de rechtbank overwogen dat het gaat om een maatregel ter bescherming van de bodem. In het werkprogramma staat stapsgewijs beschreven hoe en met welke materialen de reparatie van de binnenbuis moet worden uitgevoerd. Verder wordt met deze reparatie getracht te voorkomen dat er vloeistoffen in de bodem terechtkomen. Het begrip milieu-informatie is in dit kader breder dan de gevallen waarin het element 'bodem' daadwerkelijk gevaar heeft gelopen of is verontreinigd. Overigens dienen ook de drukdata van de put Nijensleek-01 als milieu-informatie te worden aangemerkt, maar die gegevens vallen buiten de omvang van dit geding, omdat verweerder stelt niet over deze data te beschikken.

Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat de inspecteur-generaal onvoldoende heeft gemotiveerd waarom hij het belang van openbaarmaking zwaarder heeft laten wegen dan het belang van het beschermen van bedrijfs- en fabricagegegevens. De belangenafweging is uiterst summier en bovendien mogelijk innerlijk tegenstrijdig. Zo merkt de inspecteur-generaal de informatie in het werkprogramma aan de ene kant aan als bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan hem zijn meegedeeld, maar stelt hij in de belangenafweging dat deze gegevens geen concurrentiegevoelige gegevens bevatten die Vermilion in een nadelige positie kunnen brengen ten opzichte van concurrenten. Deze twee opvattingen zijn niet, althans niet zonder nadere toelichting, met elkaar te rijmen. Verder bevat het werkprogramma - samengevat - alleen gedetailleerde informatie over hoe de reparatie van de binnenbuis moet worden uitgevoerd en met welke materialen. Informatie over hoe een reparatie is verlopen en over wat de mogelijke resultaten of gevolgen daarvan zijn, staat niet in het werkprogramma. De informatie waar het Milieudefensie vooral om te doen is, namelijk concrete onderzoeks- of testresultaten, zijn dus evenmin in het werkprogramma opgenomen. Omdat niet is gebleken welk algemeen belang gediend is met openbaarmaking van de gedetailleerde informatie in het werkprogramma, nu de inspecteur-generaal dit niet kenbaar in zijn belangenafweging heeft meegenomen, en omdat het werkprogramma evident concurrentiegevoelige informatie bevat, kan de gemaakte belangenafweging geen stand houden, aldus de rechtbank.

Hoger beroepen

Waar gaat het geschil over?

6. Niet in geschil is dat het werkprogramma bedrijfs- en fabricagegegevens in de zin van

artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob bevat. Bedrijfs- en fabricagegegevens mogen niet openbaar worden gemaakt. Dat is echter anders als het om milieu-informatie gaat. Het geschil gaat ten eerste over de vraag of, en zo ja, in hoeverre het werkprogramma milieu-informatie bevat. Voor zover het werkprogramma milieu-informatie bevat, is niet in geschil dat het niet gaat om een situatie als bedoeld in artikel 10, vierde lid, eerste volzin, van de Wob. Het gaat dus niet om milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu waarop de weigeringsgrond voor bedrijfs- en fabricagegegevens in het geheel niet van toepassing is. Ook is niet in geschil dat artikel 10, vierde lid, tweede volzin, in dat geval verplicht tot het afwegen van het belang van openbaarmaking tegen het belang van de bescherming van bedrijfs- en fabricagegegevens. Het tweede geschilpunt is of de door de inspecteur-generaal gemaakte belangenafweging deugdelijk is. Is de rechtbank buiten de omvang van het geschil getreden?

7. Verder betoogt zowel de inspecteur-generaal als Vermilion dat de rechtbank buiten de omvang van het geschil is getreden door te overwegen dat ook de drukdata van de put Nijnsleek-01 als milieu-informatie dienen te worden aangemerkt.

7.1. De rechtbank heeft overwogen dat de drukdata buiten de omvang van het geding vallen. Die overweging is juist. Voor zover het gaat om de drukdata, is het Wob-verzoek van Milieudefensie immers doorgezonden aan TNO. Op dat deel van het verzoek heeft TNO een besluit genomen. Deze procedure gaat echter alleen over de besluiten van de inspecteur-generaal. Partijen zijn het daar ook over eens. De overweging over de drukdata is een overweging ten overvloede die niet aan het dictum ten grondslag is gelegd. Partijen zijn niet aan deze overweging gebonden. Daarom laat de Afdeling in het midden of deze overweging juist is.

Bevat het werkprogramma milieu-informatie?

8. Vermilion betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het werkprogramma in zijn geheel als milieu-informatie moet worden aangemerkt. In het werkprogramma staat een beschrijving van de uit te voeren werkzaamheden die bestemd is voor de inspecteur-generaal. Ook bevat het werkinstructies voor degenen die de werkzaamheden uitvoeren. In artikel 19.1a, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet milieubeheer komt weliswaar het woord programma voor, maar daarmee wordt gedoeld op documenten met een heel ander karakter dan een werkprogramma op basis van de regelgeving voor de mijnbouw. Programma's in de zin van die bepaling worden ook niet door bedrijven, maar door overheidsinstanties vastgesteld. Dat met de reparatie van de binnenbuis mogelijk kan worden voorkomen dat vloeistoffen in de bodem terechtkomen, betekent nog niet dat het voorafgaand aan de reparatie ingediende werkprogramma een maatregel is ter bescherming van het milieu. De maatregelen ter bescherming van de bodem staan al in de mijnbouwregelgeving. In een werkprogramma staat slechts stapsgewijs beschreven welke werkzaamheden moeten worden uitgevoerd en welke werkinstructies moeten worden gevolgd. Het werkprogramma bevat slechts technische en organisatorische informatie over de vervanging van de binnenbuis.

Voor zover het werkprogramma al milieu-informatie bevat, had de rechtbank per onderdeel ervan moeten beoordelen of het om milieu-informatie gaat. In het werkprogramma staat bijvoorbeeld ook de organisatiestructuur van Vermilion en technische informatie. Onduidelijk is waarom dit ook milieu-informatie zou zijn.

8.1. De definitie van het begrip milieu-informatie staat in artikel 19.1a, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Deze definitie is ontleend aan artikel 2 van 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 (PB 2003, L 41). Uit rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt dat het begrip milieu-informatie een ruime betekenis heeft (zie de uitspraak van de Afdeling van 7 augustus 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2709](#)). Het gaat in deze zaak specifiek om onderdeel c van artikel 19.1a, eerste lid, van de Wet milieubeheer. In dat onderdeel gaat het over informatie over "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". In deze zaak gaat het met name om het element 'bodem'. De vraag is dus specifiek of het werkprogramma informatie bevat over maatregelen of activiteiten:

- die een uitwerking hebben of kunnen hebben op de bodem,
- die een uitwerking hebben of kunnen hebben op het vrijkomen van stoffen in het milieu waardoor de bodem wordt aangetast of waarschijnlijk wordt aangetast of
- ter bescherming van de bodem.

8.2. In het geciteerde onderdeel c van artikel 19.1a, eerste lid, staan voorbeelden van maatregelen: beleidsmaatregelen, wetgeving, plannen, programma's en milieuakkoorden. Daarbij kan worden gedacht aan maatregelen die door de overheid zijn vastgesteld. Bij wetgeving is dat bijvoorbeeld altijd het geval. Mede gezien de ruime betekenis die het begrip milieu-informatie volgens rechtspraak van het Hof heeft, is de betekenis van het begrip maatregelen echter niet beperkt tot maatregelen die door de overheid zijn vastgesteld. Ook maatregelen die door bedrijven worden genomen, kunnen onder het bereik van deze bepaling vallen. Naast maatregelen vallen ook activiteiten onder het geciteerde onderdeel. Het begrip activiteiten is evenmin beperkt, in die zin dat het alleen zou gaan om activiteiten van de overheid. Voor toepassing van de Wob is vanzelfsprekend wel vereist dat de informatie bij een bestuursorgaan berust. In dit geval gaat het om een werkprogramma dat aan de inspecteur-generaal is verstrekt zodat hij toezicht kan houden op de naleving van de mijnbouwregelgeving, die onder meer de bescherming van het milieu dient.

8.3. Vermilion stelt terecht dat de mijnbouwregelgeving voorschriften bevat voor de reparatie van een boorput die onder meer ter bescherming van het milieu dienen. In het werkprogramma is stapsgewijs beschreven welke werkzaamheden moeten worden uitgevoerd en welke werkinstructies daarbij moeten worden gevolgd. Zoals Vermilion zelf ook stelt, is deze stapsgewijze beschrijving bedoeld om ervoor te zorgen dat de reparatie van de boorput in het concrete geval voldoet aan de eisen die de mijnbouwregelgeving stelt. Het werkprogramma kan dus worden gezien als concrete invulling van de eisen uit de mijnbouwregelgeving. Verder is van belang dat via de boorput vloeistoffen in de bodem terecht kunnen komen. De reparatie van de boorput beoogt dat te voorkomen. Daarvoor is het noodzakelijk dat de reparatie op een juiste manier wordt uitgevoerd. De beschrijving in het werkprogramma is daarvoor bedoeld. Dat de mijnbouwregelgeving voorschriften bevat ter bescherming van de bodem, laat onverlet dat ook de concrete uitwerking daarvan in het werkprogramma informatie bevat over maatregelen en activiteiten ter bescherming van de bodem. Dit betekent dat het werkprogramma milieu-informatie in de zin van artikel 19.1a, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet milieubeheer bevat.

8.4. Vermilion stelt op zichzelf terecht dat per zelfstandig onderdeel van het werkprogramma moet worden beoordeeld of het milieu-informatie betreft. Het werkprogramma is echter een

samenhangend geheel van informatie over de reparatie van de boorput, dat mede ter bescherming van de bodem is opgesteld. Enkele onderdelen van het werkprogramma, zoals de informatie over organisatie van Vermilion, bevatten op zichzelf geen heel concrete informatie over de bescherming van de bodem. Ze kunnen echter niet los worden gezien van andere onderdelen die wel zulke informatie bevatten. Nu het begrip milieu-informatie bovendien een ruime betekenis heeft, heeft de rechtbank terecht het gehele werkprogramma als milieu-informatie aangemerkt. Het betoog slaagt niet.

Is de belangenafweging deugdelijk?

9. De inspecteur-generaal betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hij geen deugdelijke belangenafweging als bedoeld in artikel 10, vierde lid, van de Wob heeft gemaakt. De rechtbank heeft ten onrechte op die grond het besluit van 5 april 2019 vernietigd.

Allereerst voert hij aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het werkprogramma evident concurrentiegevoelige informatie bevat. De omstandigheid dat het werkprogramma bedrijfs- en fabricagegegevens bevat, betekent nog niet dat het om concurrentiegevoelige informatie gaat.

Ten tweede voert hij aan dat de rechtbank ten onrechte het belang van Milieudefensie heeft meegewogen. Bij de belangenafweging moet slechts het algemene belang bij openbaarmaking worden afgewogen tegen het belang van bescherming van vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens.

Ter derde heeft de rechtbank volgens hem ten onrechte overwogen dat niet is gebleken welk algemeen belang is gediend met openbaarmaking van de zeer gedetailleerde informatie in het werkprogramma. Zeker omdat het gaat om milieu-informatie, is openbaarmaking het uitgangspunt. Daarnaast kunnen werkzaamheden in de ondergrond de omgeving en het milieu aanzienlijk beïnvloeden. Een buitenstaander kan hier alleen inzicht in krijgen als hij er informatie over ontvangt, bijvoorbeeld van de overheid. Bovendien is delfstoffenwinning in Nederland een groot maatschappelijk thema; ook daarom is transparantie zeer belangrijk.

Ten vierde voert hij aan dat, als de belangenafweging in het besluit al te summier is, de rechtbank het ontbreken van een uitgebreidere motivering met toepassing van artikel 6:22 van de Awb had moeten passeren.

9.1. Omdat het werkprogramma milieu-informatie én bedrijfs- en fabricagegegevens bevat, moet op grond van artikel 10, vierde lid, van de Wob een belangenafweging worden gemaakt: het verstrekken van milieu-informatie mag uitsluitend achterwege blijven voor zover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van het beschermen van de bedrijfs- en fabricagegegevens.

9.2. Het recht op openbaarmaking op grond van de Wob dient uitsluitend het algemene belang van een goede en democratische bestuursvoering (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 15 april 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1079](#)). Dit algemene belang is een gegeven. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte overwogen dat niet is gebleken welk algemeen belang is gediend met openbaarmaking van het werkprogramma.

Verder is het gewicht van het algemene belang bij openbaarmaking niet afhankelijk van de inhoud van de betrokken documenten. Welk belang de indiener van een Wob-verzoek heeft of welk doel hij ermee voor ogen heeft, kan bij de belangenafweging ook geen rol spelen. In

dit geval is voor de belangenafweging dus niet relevant waarom Milieudefensie het Wob-verzoek heeft ingediend. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte van belang geacht dat in het werkprogramma niet de informatie zou staan waar het Milieudefensie vooral om te doen is.

9.3. Het belang van het beschermen van bedrijfs- en fabricagegegevens is bedoeld om te voorkomen dat gegevens die bedrijven met het oog op concurrentie geheim willen houden, maar wel aan bestuursorganen moeten verstrekken, openbaar worden gemaakt (uitspraak van de Afdeling van 22 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1675](#)).

De openbaarmaking van bedrijfs- en fabricagegegevens raakt altijd in zekere mate de concurrentiepositie van het betrokken bedrijf. Dat komt door de aard van zulke gegevens: er kunnen wetenswaardigheden uit worden afgeleid over de technische bedrijfsvoering, het productieproces, de afzet van producten, de kring van afnemers en leveranciers of de financiële bedrijfsvoering. Dit laat echter onverlet dat, zoals de inspecteur-generaal in wezen stelt, de mate van concurrentiegevoeligheid van die gegevens van geval tot geval kan verschillen. Daarmee kan ook van geval tot geval het gewicht van het belang om bedrijfs- en fabricagegegevens te beschermen verschillend zijn. In de aangevallen uitspraak komt dit ten onrechte niet tot uitdrukking, nu daarin slechts ongemotiveerd is overwogen dat de gegevens in het werkprogramma evident concurrentiegevoelig zijn.

9.4. De motivering van de aangevallen uitspraak is dus op enkele punten niet juist. Desondanks heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de inspecteur-generaal de op grond van artikel 10, vierde lid, van de Wob vereiste belangenafweging onvoldoende heeft gemotiveerd. In het besluit van 5 april 2019 stelt de inspecteur-generaal dat het werkprogramma geen concurrentiegevoelige gegevens bevat die Vermilion in een nadelige positie ten opzichte van concurrenten kan brengen. Waarom dat het geval is, is in het besluit niet gemotiveerd. Daarom is ook onvoldoende gemotiveerd waarom het belang van bescherming van bedrijfs- en fabricagegegevens niet opweegt tegen het belang van openbaarmaking.

9.5. Toepassing van artikel 6:22 van de Awb is mogelijk indien aannemelijk is dat de belanghebbenden door een gebrek in een besluit niet zijn benadeeld. Een gebrek dat herstel behoeft, leent zich in beginsel niet voor toepassing van deze bepaling. In gevallen waarin van het bestuursorgaan een bepaalde actie is vereist om het gebrek weg te nemen, kan er immers niet zonder meer van worden uitgegaan dat belanghebbenden door het gebrek niet zijn benadeeld. Alleen indien evident is dat belanghebbenden door het gebrek niet zijn benadeeld, kan bij het bestaan van een dergelijk gebrek toepassing worden gegeven aan artikel 6:22 van de Awb (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 28 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:694](#)).

In dit geval heeft de rechtbank terecht overwogen dat de belangenafweging in het besluit van 5 april 2019 uiterst summier is en dat het besluit op dit punt onvoldoende is gemotiveerd. Dit gebrek behoeft herstel door de inspecteur-generaal, in die zin dat hij alsnog een deugdelijke motivering diende te geven. De rechtbank heeft daarom terecht artikel 6:22 van de Awb niet toegepast.

9.6. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

10. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd. Gelet op hetgeen onder 9.2 en 9.3 is overwogen, moeten de gronden waarop de uitspraak

rust worden verbeterd.

Besluit van 3 december 2019

11. Ter uitvoering van de aangevallen uitspraak heeft de inspecteur-generaal het besluit van 3 december 2019 genomen. Bij dit besluit heeft de inspecteur-generaal opnieuw het door Milieudefensie tegen het besluit van 20 november 2018 gemaakte bezwaar gegrond verklaard en het werkprogramma gedeeltelijk openbaar gemaakt. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

Met het besluit is de inspecteur-generaal volledig tegemoetgekomen aan de bezwaren van Milieudefensie. Bij gebrek aan belang is daarom geen beroep van Milieudefensie tegen dit besluit ontstaan. Milieudefensie heeft ook laten weten dat zij afziet van het indienen van gronden tegen het besluit omdat het een positief besluit op haar Wob-verzoek is.

Vermilion beoogt openbaarmaking van het werkprogramma te voorkomen en kan zich dus niet vinden in het nieuwe besluit. Er is van rechtswege een beroep van Vermilion tegen dit besluit ontstaan.

12. In het nieuwe besluit heeft de inspecteur-generaal uitvoeriger gemotiveerd hoe hij het belang van openbaarmaking van het werkprogramma afweegt tegen het belang van bescherming van bedrijfs- en fabricagegegevens.

De inspecteur-generaal stelt dat hij veel werkprogramma's controleert. In het werkprogramma waar het in dit geval over gaat, worden werkzaamheden beschreven die al zeer lang worden uitgevoerd door iedere operator in binnen- en buitenland. De methoden die worden toegepast bij de uitvoering van de werkzaamheden, worden overal gebruikt. De door mijnbouwbedrijven ingehuurd bedrijven zien de werkprogramma's, zodat het werkprogramma van Vermilion ook zonder openbaarmaking niet nieuw is voor hen. In het werkprogramma staat zelf geen enkele aanwijzing dat Vermilion op deze locatie gebruikmaakt van een andere werkwijze dan de in de industrie gebruikelijke werkwijze. Verder zijn in het werkprogramma geen financiële gegevens vermeld. Nu er voor de branche bekende maatregelen in het werkprogramma staan en financiële gegevens ontbreken, is het werkprogramma wel vertrouwelijk overgelegd, maar bevat het geen concurrentiegevoelige informatie. Het openbaar maken van het werkprogramma zal geen verstoring van het concurrentieproces veroorzaken.

Het algemeen belang bij openbaarmaking van milieu-informatie houdt volgens het Verdrag van Aarhus in dat op milieugebied een verbeterde toegang tot informatie de kwaliteit en de uitvoering van besluiten verbetert, bijdraagt tot de bewustheid bij het publiek van milieuvraagstukken, het publiek de gelegenheid biedt om zijn bezorgdheid te uiten en bestuursorganen in staat stelt naar behoren rekening te houden met deze bezorgdheid.

Nu openbaarmaking van het werkprogramma niet leidt tot verstoring van het concurrentieproces, moet het belang van Vermilion bij het geheimhouden van niet-concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens wijken voor dit algemeen belang bij openbaarmaking van milieu-informatie, aldus de inspecteur-generaal.

Beroep van Vermilion

13. Een deel van de gronden van het beroep van Vermilion betreft geschilpunten die bij de bespreking van de hoger beroepen al aan de orde zijn gekomen. Op deze gronden zal niet nogmaals worden ingegaan.

14. Vermilion betoogt dat de inspecteur-generaal onvoldoende gewicht heeft toegekend aan haar belang bij bescherming van bedrijfs- en fabricagegegevens. De in het werkprogramma beschreven werkzaamheden en methoden zijn weliswaar algemeen bekend, maar onder meer de precieze werkwijze, specificaties van materieel, volgorde en instructies zijn dat niet. Die gegevens zijn dan ook concurrentiegevoelig. Die informatie is inderdaad bekend bij de door Vermilion ingehuurde bedrijven, maar zij zijn verplicht om deze geheim te houden. Door openbaarmaking op grond van de Wob kunnen ook andere bedrijven kennisnemen van het werkprogramma en de daarin opgenomen informatie over de werkprocessen. Het is niet geloofwaardig dat de werkprogramma's van alle Nederlandse operators exact gelijk zijn en dat het werkprogramma van Vermilion dus alleen informatie bevat die concurrerende bedrijven al kennen. Verder heeft de inspecteur-generaal geen volledig zicht op bedrijven in de olie- en gassector buiten Nederland en in andere mijnbouwsectoren, zodat hij niet kan stellen dat openbaarmaking van het werkprogramma geen gevolgen heeft voor de concurrentiepositie van Vermilion.

14.1. Het belang van bescherming van bedrijfs- en fabricagegegevens moet restrictief worden uitgelegd: openbaarheid van milieu-informatie is het uitgangspunt. Dit brengt met zich dat aannemelijk moet zijn dat openbaarmaking van de milieu-informatie daadwerkelijk schade toebrengt aan het met geheimhouding gediende belang (zie de uitspraak van de Afdeling van 16 oktober 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3490](#)).

14.2. De inspecteur-generaal heeft gesteld dat in dit werkprogramma van Vermilion heel gangbare werkzaamheden en methoden zijn beschreven. Vermilion erkent dit. Verder heeft de inspecteur-generaal gesteld dat openbaarmaking van het werkprogramma niet zal leiden tot verstoring van het concurrentieproces, juist omdat het om algemeen bekende zaken gaat. Hij baseert zich op de vele werkprogramma's die hij onder ogen krijgt. Vermilion heeft deze stelling van de inspecteur-generaal onvoldoende concreet weersproken. Het is goed mogelijk dat, zoals Vermilion stelt, de precieze details van dit werkprogramma niet een op een overeenkomen met andere werkprogramma's en dat concurrenten daar enige interesse voor zullen hebben. Daarmee heeft Vermilion echter niet aannemelijk gemaakt dat openbaarmaking van deze details ertoe leidt dat haar concurrentiepositie in het gedrang komt en dat zij daardoor schade zal lijden. De inspecteur-generaal mocht zich daarom op het standpunt stellen dat de informatie in het werkprogramma niet zodanig concurrentiegevoelig is dat het zwaarwegende belang van openbaarmaking van milieu-informatie daarvoor moet wijken.

Het betoog slaagt niet.

15. Het beroep is ongegrond.

Proceskosten

16. De inspecteur-generaal moet de proceskosten van Vermilion vergoeden voor zover het gaat om het verweer tegen het hoger beroep van de inspecteur-generaal.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. verklaart het beroep van Vermilion Energy Netherlands B.V. tegen het besluit van de inspecteur-generaal der Mijnen van 3 december 2019, kenmerk 19285432, ongegrond;

III. bepaalt dat van de inspecteur-generaal der Mijnen een griffierecht van € 519,00 wordt geheven;

IV. veroordeelt de inspecteur-generaal der Mijnen tot vergoeding van bij Vermilion Energy Netherlands B.V. in verband met de behandeling van het hoger beroep van de inspecteur-generaal der Mijnen opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.496,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. E.J. Daalder en mr. W. den Ouden, leden, in tegenwoordigheid van mr. H. Herweijer, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 6 oktober 2021

640.

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:22

Een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.

Wet openbaarheid van bestuur

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

g. milieu-informatie: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer.

Artikel 10

1 Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

[...]

c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;

[...]

4 Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voorzover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voorzover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.

[...]

Wet milieubeheer

Artikel 1.1

1 In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

emissie: stoffen, trillingen, warmte, die of geluid dat direct of indirect vanuit een bron in de lucht, het water of de bodem worden, onderscheidenlijk wordt gebracht;

[...]

Artikel 19.1a

1 In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder milieu-informatie: 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, voorzover 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.

[...]