

ECLI	ECLI:NL:RVS:2016:356
Datum uitspraak	17 februari 2016
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 7 maart 2014 heeft de minister het verzoek van [appellante] om verstrekking van documenten op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) deels toegewezen, deels afgewezen.

Volledige tekst

201504315/1/A3.

Datum uitspraak: 17 februari 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante A], [appellant B] en [appellant C] (hierna en in enkelvoud: [appellante]), gevestigd te [plaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 16 april 2015 in zaak nr. 14/6986 in het geding tussen:

[appellante]

en

de minister van Infrastructuur en Milieu.

Procesverloop

Bij besluit van 7 maart 2014 heeft de minister het verzoek van [appellante] om verstrekking van documenten op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) deels toegewezen, deels afgewezen.

Bij ongedateerd besluit, verzonden op 27 augustus 2014 (hierna: het besluit op bezwaar), heeft de minister het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar deels gegrond verklaard, het besluit van 7 maart 2014 herroepen, alsnog een aantal documenten openbaar gemaakt, en het bezwaar voor het overige ongegrond verklaard.

Bij besluit van 4 maart 2015 heeft de minister dit besluit aangevuld en nogmaals een aantal documenten openbaar gemaakt.

Bij uitspraak van 16 april 2015 heeft de rechtbank het beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

[appellante] heeft de toestemming, als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), verleend.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 januari 2016, waar [appellante], vertegenwoordigd door [gemachtigde] en mr. R. Ruitenbergh Segall, werkzaam bij Global Legal Services, en de minister, vertegenwoordigd door mr. E.J. Lichtenveldt, advocaat te Rotterdam en J.T.M. Beudel, werkzaam bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Bij brief van 16 december 2013 heeft [appellante] de minister verzocht om openbaarmaking van alle gegevens en gegevensdragers die betrekking hebben op haar gronden in de Heesseltsche Uiterwaarden waaronder in ieder geval het taxatierapport, dat is opgemaakt vanaf 28 oktober 2011. Ter toelichting op het verzoek heeft [appellante] medegedeeld dat de Staat plannen heeft om de Heesseltsche Uiterwaarden opnieuw in te richten. Om deze plannen te realiseren, heeft de Staat de volledige beschikking over de gronden in de Heesseltsche Uiterwaarden nodig, waaronder de gronden van [appellante]. [appellante] probeert zich voor te bereiden op de plannen van de Staat en wil daarom een reëel beeld hebben van de economische waarde van haar gronden, reden waarom zij het Wob-verzoek bij de minister heeft ingediend. Ter zitting bij de Afdeling heeft [appellante] voorts toegelicht dat zij graag door wil gaan met haar boerenbedrijf, dat zij begrijpt dat de Staat haar gronden kan onteigenen, maar dat zij in dat geval volledig schadeloos gesteld wil worden, zodat zij gronden van gelijke omvang kan kopen.

2. De minister heeft bij het besluit van 7 maart 2014 aan [appellante] medegedeeld dat in het archief de volgende documenten zijn aangetroffen:

- Schadeberekeningen/Nader aan te vullen taxatierapport, april en mei 2012 (hierna: het taxatierapport);
- Mail van Rijkswaterstaat offerteaanvraag advies grondverwerving van 26 juli 2013;
- Mail aan Rijkswaterstaat met reactie op offerteaanvraag advies grondverwerving van 5 augustus 2013;
- Advies grondverwerving Heesseltsche Uiterwaarden van 23 september 2013.

De minister heeft op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b en g, van de Wob geweigerd het taxatierapport volledig openbaar te maken. De minister heeft daaraan ten grondslag gelegd dat de daarin opgenomen schadeberekeningen worden gebruikt voor de grondverwerver die namens de Staat de onderhandelingen voert. Volledige inzage in de schadeberekeningen sluit de mogelijkheid tot onderhandelen vrijwel uit, omdat de wederpartij inzicht wordt geboden in de ramingen, uitgangspunten en beleidsmatige en commerciële overwegingen van de Staat als vrije marktpartij. Het financiële en economisch belang is volgens de minister in het geding. Voorts zou openbaarmaking van de schadeberekeningen derden in staat kunnen stellen in toekomstige gevallen hun onderhandelingspositie hierop af te stemmen.

3. In het besluit op bezwaar heeft de minister medegedeeld dat extra archiefonderzoek 32

documenten heeft opgeleverd, voornamelijk bestaande uit e-mailcorrespondentie. De minister heeft deze documenten deels openbaar gemaakt en deels op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b en e en artikel 11, eerste lid, van de Wob geweigerd. De minister heeft voorts in het besluit op bezwaar zijn standpunt over de openbaarmaking van de bij besluit van 7 maart 2014 genoemde documenten gehandhaafd.

Bij het besluit van 4 maart 2015 heeft de minister, naar aanleiding van het beroepschrift van [appellante], beslist over de openbaarmaking van 16 bijlagen behorende bij de e-mails waarover de minister reeds in zijn besluit op bezwaar had beslist. Ten aanzien van drie documenten heeft de minister medegedeeld dat daarover reeds is beslist in het besluit op bezwaar en het besluit van 7 maart 2014. De minister heeft voorts drie documenten alsnog openbaar gemaakt. Verder heeft de minister medegedeeld dat drie documenten reeds openbaar zijn. De minister heeft van de overige zeven documenten openbaarmaking op grond van artikel 10, tweede lid aanhef en onder b en e en artikel 11 van de Wob gedeeltelijk geweigerd.

4. Ter zitting bij de Afdeling is de vraag aan de orde gesteld op welke documenten het hoger beroep betrekking heeft nu in het hoger beroepschrift uitsluitend het taxatierapport wordt genoemd. [appellante] heeft ter zitting toegelicht dat het hoger beroep mede ziet op documenten die nog niet in de eerdere besluitvorming zijn genoemd, maar die mogelijk wel bestaan. De minister heeft ter zitting gemotiveerd weersproken dat er meer documenten zijn dan de documenten die hij reeds in zijn besluitvorming heeft genoemd. [appellante] heeft dit niet weerlegd. Reed gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding er, ondanks de bewoordingen van het hogerberoepschrift, van uit te gaan dat het hoger beroep op meer stukken betrekking heeft dan het taxatierapport.

5. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de minister in redelijkheid openbaarmaking van het taxatierapport heeft kunnen weigeren. Zij voert daartoe aan dat niet valt in te zien dat openbaarmaking hiervan een negatieve invloed kan hebben op de onderhandelingspositie van Rijkswaterstaat nu de Onteigeningswet voorschrijft dat de Staat de grondeigenaar schadeloos dient te stellen.

[appellante] doet voorts een beroep op de uitspraken van de Afdeling van 16 december 2009 in zaak nr. 200809388/1/H3, 9 februari 2011 in zaak nr. 200904489/1/R1 en 29 mei 2013 in zaak nr. 201105416/1/T2/R4. Hetgeen de Afdeling in die uitspraken heeft overwogen, dient ook in deze zaak te worden toegepast, aldus [appellante].

5.1. Ingevolge artikel 10, tweede lid, van de Wob blijft het verstrekken van informatie ingevolge deze wet achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

a....;

b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;

c....;

d....;

e....;

f....;

g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid

betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

5.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer uitspraak van 22 april 2015 in zaak nr. 201404394/1/A3), dient het recht op openbaarmaking op grond van de Wob uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering. Bij de te verrichten belangenafweging wordt het algemene of publieke belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie afgezet tegen de door de weigeringsgronden te beschermen belangen, maar niet het specifieke belang van de verzoeker.

5.3. Na met toepassing van artikel 8:29 van de Awb kennis te hebben genomen van het taxatierapport waarvan openbaarmaking is verzocht, is de Afdeling van oordeel dat dit document gegevens bevat met betrekking tot de economische en financiële belangen van de Staat. Het taxatierapport bevat ramingen, uitgangspunten en beleidsmatige en commerciële overwegingen van de Staat als vrije marktpartij. In dat verband is van belang dat de Onteigeningswet voorschrijft dat de onteigeningsprocedure voorafgegaan wordt door minnelijk overleg. Aannemelijk is dat kennisneming van het taxatierapport inzichten kan verschaffen waarmee de onderhandelingspositie van de Staat onder druk komt te staan. Nu openbaarmaking van een document op grond van de Wob ertoe leidt dat dit voor een ieder openbaar zal zijn, kunnen ook derde partijen bij inwilliging van het verzoek hun onderhandelingspositie ten opzichte van de Staat op het taxatierapport afstemmen. De Afdeling betreft daarbij dat het taxatierapport uitgangspunten en berekeningen bevat die op zichzelf geschikt zijn voor herhaalde toepassing, waardoor aannemelijk is dat openbaarmaking ook gevolgen heeft voor de onderhandelingspositie van de Staat in de toekomst. Aldus is het belang van de Staat ook gelegen in de financiële afwikkeling van mogelijke onteigeningen in de toekomst ten behoeve van de realisatie van ruimtelijke projecten. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2010 in zaak nr. 200904051/1/H3.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat de minister zich bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen de belangen waarop hij zich heeft beroepen. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat de minister met een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b en g, van de Wob openbaarmaking van het taxatierapport heeft mogen weigeren.

Dat de Onteigeningswet voorschrijft dat de Staat de grondeigenaar schadeloos dient te stellen, leidt niet tot een ander oordeel daar de onteigeningsprocedure voorafgegaan wordt door minnelijk overleg. Indien het minnelijk overleg niet leidt tot verwerving van de gronden van [appellante], zal zij op grond van de Onteigeningswet alsnog volledig schadeloos gesteld worden en kan zij aldus gronden van gelijke omvang kopen en haar boerenbedrijf voortzetten. De door [appellante] aangehaalde jurisprudentie leidt evenmin tot een ander oordeel. In de uitspraak van 16 december 2009 ging het om de situatie waarin openbaarmaking van documenten er niet toe kon leiden dat het bestuursorgaan gehouden zou zijn meer gelden toe te kennen dan waartoe het wettelijk was gehouden.

De onderhandelingspositie was aldus beperkt. Dat is anders in dit geval, waarbij, zoals hiervoor is overwogen, de onteigeningsprocedure wordt voorafgegaan door minnelijk overleg en waarbij de Staat wel degelijk een onderhandelingspositie heeft. In de uitspraken van 9 februari 2011 en 29 mei 2013 ging het niet om openbaarmaking van documenten in de zin van de Wob, zodat hetgeen in die uitspraken is overwogen reeds daarom niet van toepassing is. De door [appellante] ter zitting bij de Afdeling naar voren gebrachte stelling dat openbaarmaking voor haar van belang is, omdat zij al veel kosten heeft moet maken, is geen belang dat wordt betrokken bij de in deze procedure in het kader van de Wob te verrichten

afweging tussen het algemene en publieke belang bij openbaarmaking en de door de weigeringsgronden te beschermen belangen.
Het betoog faalt.

6. [appellante] betoogt voorts dat de rechtbank tot een onjuiste proceskostenveroordeling is gekomen. Zij voert daartoe aan dat de rechtbank ten onrechte geen punt heeft toegekend voor het bijwonen van de zitting. In dat verband wijst [appellante] erop dat de minister voorafgaand aan de zitting een aanvullend besluit op bezwaar heeft genomen. De rechtbank heeft ten onrechte aangenomen dat hiermee het gebrek in het besluit op bezwaar is hersteld, aldus [appellante].

6.1. In deze zaak heeft [appellante] beroep ingesteld tegen het besluit op bezwaar. Nadat de minister op 4 maart 2015 een aanvullend besluit op bezwaar had genomen, was een beroep van rechtswege gericht tegen dat besluit. De rechtbank heeft geoordeeld dat het besluit op bezwaar onvolledig was, maar dat dit gebrek bij besluit van 4 maart 2015 is hersteld. De rechtbank had daarom het beroep gericht tegen het besluit op bezwaar gegrond moeten verklaren en dit besluit, voor zover dat ziet op documenten die bij besluit van 4 maart 2015 alsnog openbaar zijn gemaakt, moeten vernietigen, hetgeen de rechtbank niet heeft gedaan. Op grond van de bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht (hierna: Bpb) onder A1 dienden twee punten te worden toegekend, één punt voor het indienen van het beroepschrift en één punt voor het bijwonen van de zitting. Vervolgens had de rechtbank het van rechtswege ontstane beroep tegen het besluit van 4 maart 2015, gelet op hetgeen in rechtsoverweging 5.3 is overwogen, ongegrond moeten verklaren. De rechtbank heeft ten onrechte geen onderscheid gemaakt tussen het beroep tegen het besluit op bezwaar en het van rechtswege ontstane beroep tegen het besluit van 4 maart 2015.

Het betoog slaagt.

7. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep gericht tegen het besluit op bezwaar gegrond verklaren en dat besluit, voorzover daarbij documenten zijn geweigerd die bij het aanvullende besluit van 4 maart 2015 alsnog openbaar zijn gemaakt, vernietigen. De Afdeling zal de minister veroordelen in de door [appellante] in beroep gemaakte proceskosten en daarbij twee punten toekennen. Per punt wordt volgens de bijlage bij het Bpb een forfaitair bedrag van € 496,00 toegekend, hetgeen neerkomt op € 992,00. Daarnaast dient de minister de door [gemachtigde] gemaakte reiskosten te vergoeden.

De Afdeling zal voorts het beroep tegen het besluit van 4 maart 2015 ongegrond verklaren.

8. De minister dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten, bestaande uit reiskosten en de kosten voor bijstand door een rechtsbijstandverlener, te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 16 april 2015 in zaak nr. 14/6986;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep tegen het besluit op bezwaar van de minister van Infrastructuur en Milieu, verzonden op 27 augustus 2014, kenmerk RWS-

2014/35847 gegrond;

IV. vernietigt dat besluit, voor zover dat ziet op documenten die bij besluit van 4 maart 2015 met kenmerk RWS-2015/8917 alsnog openbaar zijn gemaakt;

V. verklaart het bij de rechtbank van rechtswege ontstane beroep, gericht tegen het besluit van 4 maart 2015 ongegrond;

VI. veroordeelt de minister van Infrastructuur en Milieu tot vergoeding van bij [appellante A], [appellant B] en [appellant C] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1008,16 (zegge: duizendacht euro en zestien cent euro euro), waarvan € 992,00 toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. veroordeelt de minister van Infrastructuur en Milieu tot vergoeding van bij [appellante A], [appellant B] en [appellant C] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.012,20

(zegge: duizendtwaalf euro en twintig cent euro), waarvan € 992,00 toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat de minister van Infrastructuur en Milieu aan [appellante A], [appellant B] en [appellant C] het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 825,00 (zegge: achthonderdvijfentwintig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. F.C.M.A. Michiels, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. P. Klein, griffier.

w.g. Michiels w.g. Klein
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 februari 2016

176-818.