

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:489

Datum uitspraak

8 februari 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 30 april 2018 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een verzoek van RTL Nederland B.V. (hierna: RTL) om op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) documenten openbaar te maken gedeeltelijk toegewezen. RTL heeft bij brief van 10 april 2017 een Wob-verzoek ingediend bij de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (hierna: NVWA). Met dat verzoek heeft RTL verzocht om informatie over de inspectie, controle en het toezicht van de NVWA op zogeheten roodvleesslachthuizen en uitsnijderijen vanaf 1 januari 2015. RTL heeft daarbij tevens verzocht om per bedrijf en per locatie de inspectierapporten, inclusief de namen en adresgegevens van de bedrijven, de boeterapporten, boetebesluiten en andere bestuurlijke (dwang)maatregelen, en de daarbij opgenomen kwalificaties openbaar te maken. RTL heeft bij haar verzoek toegelicht dat het verzoek niet is gericht op de namen van natuurlijke personen binnen de rechtspersonen en ook niet op namen van medewerkers bij of onder de NVWA.

Volledige tekst

202105710/1/A3.

Datum uitspraak: 8 februari 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
2. slachterij A,

3. slachterij B,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden–Nederland van 8 juli 2021 in zaak nr. 18/4637 in het geding tussen:

RTL Nederland B.V. (RTL Nieuws), gevestigd te Hilversum,

en

de minister.

Procesverloop

Bij besluit van 30 april 2018 heeft de minister een verzoek van RTL Nederland B.V. (hierna: RTL) om op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) documenten openbaar te maken gedeeltelijk toegewezen.

Bij besluit van 27 maart 2019 heeft de minister het door RTL daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 8 juli 2021 heeft de rechtbank het door RTL daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd voor zover de namen van de 43 geïnspecteerde bedrijven niet openbaar zijn gemaakt, het bezwaar in zoverre gegrond verklaard, het besluit van 30 april 2018 in zoverre herroepen, bepaald dat de bedrijfsnamen op de documenten die bij dit besluit openbaar zijn gemaakt binnen 8 weken na verzending van deze uitspraak openbaar worden gemaakt en bepaald dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister hoger beroep ingesteld. Ook slachterij A en slachterij B hebben hoger beroep ingesteld.

De minister, slachterij A en slachterij B hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft bij beslissing van 10 januari 2022 het verzoek tot beperkte kennisneming gerechtvaardigd geacht.

Partijen hebben de toestemming als bedoeld in artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 november 2022, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. A.H.T.M. van Straaten en mr. M. Looijs, slachterij A en slachterij B, beide vertegenwoordigd door mr. F.Th.M. Peters, en RTL, vertegenwoordigd door [gemachtigde], zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting als derde-belanghebbenden verschenen De vereniging met volledige rechtsbevoegdheid Centrale Organisatie voor de Vleessector (hierna: COV), vertegenwoordigd door mr. M.J. Reijman, en slachterij C, vertegenwoordigd door mr. W.J.Th. Bustin, advocaat te Veendam.

Overwegingen

Wob-verzoek

1. RTL heeft bij brief van 10 april 2017 een Wob-verzoek ingediend bij de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (hierna: NVWA). Met dat verzoek heeft RTL verzocht om informatie over de inspectie, controle en het toezicht van de NVWA op zogeheten roodvleesslachthuizen en uitsnijderijen vanaf 1 januari 2015. RTL heeft daarbij tevens

verzocht om per bedrijf en per locatie de inspectierapporten, inclusief de namen en adresgegevens van de bedrijven, de boeterapporten, boetebesluiten en andere bestuurlijke (dwang)maatregelen, en de daarbij opgenomen kwalificaties openbaar te maken. RTL heeft bij haar verzoek toegelicht dat het verzoek niet is gericht op de namen van natuurlijke personen binnen de rechtspersonen en ook niet op namen van medewerkers bij of onder de NVWA.

Besluitvorming minister

2. De minister heeft bij besluit van 30 april 2018 het Wob-verzoek van RTL gedeeltelijk toegewezen. De minister heeft in zijn besluit toegelicht dat na inventarisatie is vastgesteld dat het Wob-verzoek betrekking heeft op 536 documenten en 43 bedrijven. De minister heeft openbaarmaking van een aantal documenten gedeeltelijk geweigerd omdat het bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld. Het gaat om informatie over (potentiële) leveranciers, vervoerders en afnemers. Openbaarmaking van de namen en adresgegevens van de gecontroleerde slachthuizen en van derden die direct of indirect met deze slachthuizen te maken hebben gehad, heeft de minister geweigerd omdat het belang daarvan volgens de minister niet opweegt tegen het voorkomen van onevenredige benadeling van de betrokken bedrijven. Reden voor de minister daarvoor is dat met de openbaarmaking van de namen en adressen de slachthuizen of hun ondernemers kunnen worden geïdentificeerd. Dit kan leiden tot reputatieschade, verlies van klanten en afzetkanalen, financiële schade en stigmatisering van die bedrijven en benadeling van de hele vlees(export)sector, aldus de minister.

In het besluit op bezwaar heeft de minister het besluit van 30 april 2018 gehandhaafd.

De aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft vastgesteld dat het beroep alleen ziet op de weigering tot openbaarmaking van de bedrijfsnamen van de geïnspecteerde slachthuizen. Openbaarmaking van de bedrijfsnamen heeft de minister geweigerd op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob.

De rechtbank heeft geoordeeld dat de besluitvorming van de minister niet wordt gedragen door de daaraan ten grondslag gelegde motivering. De feiten en omstandigheden die zijn bekend geworden uit de besluitvorming en de procedure, waarin ook de zienswijzen van de derde-partijen zijn betrokken, kunnen volgens de rechtbank niet tot de conclusie leiden dat de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob op de bedrijfsnamen van de slachthuizen kon worden toegepast.

De rechtbank heeft hiertoe overwogen dat de minister en derde-partijen niet aannemelijk hebben gemaakt dat door openbaarmaking van de individuele bedrijfsnamen er (economische) benadeling van de gehele sector als exporteur van vlees is te verwachten. De documenten met daarin de vastgestelde feitelijkheden zijn immers al openbaar gemaakt. Verder valt volgens de rechtbank niet in te zien wat de verdere invloed op de handelspositie op sectorniveau is van het openbaar maken van ook de namen van de slachterijen. Het ontbreken van context-informatie is volgens de rechtbank evenmin reden om de bedrijfsnamen niet openbaar te maken.

De rechtbank heeft voorts overwogen dat de minister niet aannemelijk heeft gemaakt dat door de openbaarmaking van de bedrijfsnamen een onevenredig nadeel voor de bedrijven ontstaat, dat na afweging van belangen zwaarder weegt dan het publieke belang van openbaarmaking. Volgens de rechtbank valt niet in te zien waarom openbaarmaking van de

namen van de overtreeders, ten opzichte van de andere belangen onevenredig nadeel zou opleveren. Dit nadeel is niet gelegen in de eventuele negatieve publiciteit, reputatieschade of financieel nadeel als zodanig, omdat er geen reden is waarom tekortkomingen in de bedrijfsvoering geheim zouden moeten kunnen blijven, te meer daar het ook om dierenwelzijn gaat. Ook heeft de rechtbank overwogen dat het bekend worden van de bedrijfsnamen bij de inspectieresultaten niet onevenredig nadelig is ten opzichte van het recht op informatie van andere betrokkenen, het toezicht op voedselveiligheid en het voorkomen van onnodig dierenleed. Verder heeft de rechtbank overwogen dat niet is gebleken van andere vormen van onevenredige benadeling. Er is weliswaar aangegeven dat enige last wordt ondervonden van tegenstanders van (ritueel) slachten en milieuactivisten, maar dit is niet geconcretiseerd, aannemelijk gemaakt of anderszins gebleken. Voor zover hiermee de angst voor dreigementen wordt bedoeld, moeten deze wel concreet en actueel zijn om de doorslag te kunnen geven. Het is de rechtbank niet gebleken dat daarvan in deze gevallen sprake is. Ten slotte heeft de rechtbank overwogen dat de conclusie van de minister dat RTL een onjuist beeld zal geven van de openbaar te maken documenten onjuist is. Hoger beroep minister

4. De minister betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geconcludeerd dat de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob niet op de bedrijfsnamen van de slachthuizen kan worden toegepast.

De minister voert aan dat de slachthuizen onevenredig nadeel zullen lijden als gevolg van openbaarmaking van de bedrijfsnamen en dat het voorkomen van dit nadeel zwaarder moet wegen dan het publieke belang van openbaarmaking. Volgens de minister kan het nadeel bestaan uit reputatieschade, stigmatisering van betrokken ondernemers door onjuiste beeldvorming in de media en financiële schade. Het is volgens de minister zeer aannemelijk dat het publiek aan de te openbaren gegevens onjuiste conclusies verbindt en risico's ziet die niet of niet meer aanwezig zijn.

De bedrijven worden volgens de minister onevenredig benadeeld, omdat onvoldoende context-informatie kan worden geleverd bij de openbaar te maken documenten, zoals dat bijvoorbeeld bij de zogeheten naleefmonitor roodvlees in het kader van actieve openbaarmaking wel kan. De minister wijst er daarbij op dat het Wob-verzoek betrekking heeft op oude gegevens. Openbaarmaking van informatie via de naleefmonitor levert volgens de minister wel actuele informatie op. Het belang van openbaarmaking wordt dan meer gediend dan met openbaarmaking van de bedrijfsnamen en het in geanonimiseerde vorm verstrekken van de bedrijfsresultaten biedt volgens de minister voldoende inzicht in de bestuursvoering van de overheid op dit punt. Daarbij heeft de rechtbank niet onderkend dat hij bij openbaarmaking van de namen van de bedrijven geen context kan leveren, omdat hij dan nieuwe documenten moet opstellen. Daarnaast heeft de rechtbank bij de beoordeling van de door hem verrichte belangenafweging ten onrechte het recht op informatie van andere betrokkenen betrokken. Ook heeft de rechtbank ten onrechte het belang van de voedselveiligheid en dierenwelzijn bij de beoordeling betrokken. Volgens de minister kan het voorkomen van dierenleed niet (meer) worden bereikt door het openbaar maken van documenten die zeer gedateerd zijn. De minister wijst er verder op dat de rechtbank de rechtspraak van de Afdeling over de dreiging van dierenrechtenactivisme onjuist heeft geïnterpreteerd. De rechtbank heeft volgens de minister ten onrechte overwogen dat niet is gebleken van concrete en actuele dreigementen van dierenrechtenactivisten. Volgens de minister laten recente ontwikkelingen zien dat wel degelijk sprake is van acties door dierenrechtenactivisten bij slachthuizen met aanzienlijke gevolgen voor de betrokken ondernemingen. De minister wijst in dit verband op het in brand steken van vrachtauto's bij

een slachterij in Ermelo in mei 2020, het binnendringen en bezetten door 84 activisten van een slachterij in Apeldoorn in de nacht van 12 op 13 september 2021 en het hinderen van dierenartsen van de afdeling keuren van de NVWA eveneens in 2020. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 14 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:492](#), wijst de minister erop dat er geen concrete tot een bepaald bedrijf gerichte dreiging van dierenrechtenactivisme aannemelijk behoeft te worden gemaakt.

Hoger beroep slachterijen A en B

5. De slachterijen betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat bij de openbaarmaking van de bedrijfsnamen niet valt uit te sluiten dat deze zal leiden tot buitensporige acties van dierenrechtenactivisten tegen hun ondernemingen in de vorm van intimidatie, geweld en inbreuk op hun eigendomsrechten, alsmede tot overreacties uit de markt van toeleveranciers en afnemers.

Wettelijk kader

6. Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob luidt: "Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden."

Beoordeling Afdeling

7. Tussen partijen is in geschil of de minister mocht weigeren om de bedrijfsnamen van de slachthuizen openbaar te maken.

De Afdeling stelt voorop dat uitgangspunt van de Wob is dat bij de overheid berustende informatie in beginsel openbaar is, tenzij zwaarwegende belangen als bedoeld in artikelen 10 en 11 van de Wob zich daartegen verzetten. Dat geldt ook als een Wob-verzoek, zoals in dit geval, betrekking heeft op informatie over door een bestuursorgaan uitgevoerd toezicht, waaronder informatie over onder toezicht staande ondernemingen. Indien er een belangenafweging dient te worden gemaakt, weegt het uitgangspunt van de Wob - openbaarheid is regel - zwaar (zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 15 juli 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2263](#)). De op 1 mei 2022 in werking getreden Wet open overheid gaat daar ook van uit.

De informatie waarom is verzocht heeft betrekking op de inspectie- en toezichthoudende taak van de NVWA ten aanzien van bedrijven die in de vleessector opereren. Het openbaar maken van informatie over de wijze waarop een toezichthouder toezicht houdt op bedrijven dient het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering.

Openbaarmaking van deze informatie draagt bij aan het maatschappelijk debat en vergroot de transparantie van het toezicht door de NVWA. Dit sluit aan bij een ontwikkeling in wet- en regelgeving en in de bestuurspraktijk van toezichthouders om in toenemende mate actief toezichtinformatie over ondernemingen openbaar te maken. Vergelijk artikel 44 van de Gezondheidswet en de uitspraak van 10 november 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BO3468](#).

8. Gelet op deze rechtspraak en het uitgangspunt dat openbaarheid de regel is, is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat de minister zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het publieke belang van openbaarmaking van de bedrijfsnamen van de slachthuizen niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van deze bedrijven als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de

Wob.

Anders dan de minister heeft aangevoerd, wordt het publieke belang van openbaarmaking niet in voldoende mate gediend door een geanonimiseerde openbaarmaking van de inspectierapporten. Onderwerpen als voedselveiligheid en dierenwelzijn staan in de maatschappelijke belangstelling en het verstrekken van bij de overheid aanwezige informatie over welke onderneming welke bedrijfsactiviteiten op welke wijze in deze bedrijfssector uitoefent levert een bijdrage aan het voeren van het maatschappelijke debat hierover en het vergroten van de transparantie van het toezicht hierop door de NVWA. Anders dan de minister stelt, heeft de rechtbank deze aspecten bij de beoordeling kunnen betrekken.

9. Dit zou slechts anders zijn indien openbaarmaking leidt tot onevenredig nadeel van het betrokken bedrijf en het belang van het voorkomen van dit nadeel zwaarder weegt dan het publieke belang van openbaarmaking. Van deze uitzondering op het uitgangspunt dat openbaarheid de regel is, is slechts sprake als zich bijzondere omstandigheden voordoen. Zo kan de aard van de verzochte informatie meebrengen dat openbaarmaking niet, of niet zonder context, mag plaatsvinden. Zo gaat het bij informatie over toezicht en controles regelmatig om informatie uit de fase voorafgaand aan een handhavingstraject en kan er met het oog op het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling aanleiding bestaan om de verzochte informatie te voorzien van context-informatie, bijvoorbeeld in de vorm van een disclaimer of het verstrekken daarbij van een update met een weergave van de huidige stand van zaken, waardoor onevenredige gevolgen worden weggenomen.

10. De Afdeling is van oordeel dat de minister en de slachthuizen niet aannemelijk hebben gemaakt dat zich in deze zaak bijzondere omstandigheden voordoen die een uitzondering rechtvaardigen op het uitgangspunt dat openbaarheid de regel is.

Dat openbaarmaking van tot de bedrijven herleidbare informatie tot reputatieschade, stigmatisering van betrokken ondernemers en financiële schade kan leiden, is daartoe onvoldoende. De rechtbank heeft terecht overwogen dat dergelijke gevolgen geen reden zijn waarom tekortkomingen in de bedrijfsvoering geheim zouden moeten kunnen blijven. De stelling van de minister dat de openbaarmaking van de bedrijfsnamen kan leiden tot een benadeling voor de onderneming die onevenredig kan zijn, omdat onvoldoende context-informatie kan worden geleverd, slaagt niet. Niet valt in te zien dat de minister niet in staat is om bij zijn besluit tot openbaarmaking context-informatie te verstrekken. Zoals hiervoor in rechtsoverweging 9 is overwogen, kan de minister bij de openbaarmaking een disclaimer opnemen of een weergave van de huidige stand van zaken bij de onderzochte slachthuizen. Op deze wijze kan de minister aan het publiek laten zien dat de inspectierapporten een beeld schetsen van de situatie zoals die bij het betrokken bedrijf was aangetroffen ten tijde van de inspectie en dat de situatie in een latere periode kan zijn verbeterd of op orde kan zijn.

11. Wat betreft de stelling van de minister en de slachthuizen dat openbaarmaking van de bedrijfsnamen tot buitensporige acties van dierenrechtenactivisten tegen een individuele onderneming kan leiden, overweegt de Afdeling als volgt. De Afdeling acht het op zich begrijpelijk dat de slachthuizen vrezen om in de belangstelling te komen staan van dierenrechtenactivisten, gelet ook op de in de media verschenen berichten over een aantal incidenten bij andere slachterijen in het verleden. Naar is gebleken, hebben de bedrijven in verband met deze vrees ook de nodige maatregelen ter beveiliging van hun bedrijf getroffen. Hoewel, zoals de minister terecht aanvoert, dat niet noodzakelijk is dat aannemelijk wordt gemaakt dat een concreet bedrijf onevenredige gevolgen van de openbaarmaking zal ondervinden, is die enkele vrees niet voldoende voor de conclusie dat openbaarmaking van de bedrijfsnamen daadwerkelijke schade zal toebrengen aan de met de geheimhouding van

de bedrijfsnamen gediende belangen. Daartoe had de minister aan de hand van nadere concrete gegevens, bijvoorbeeld van de NCTB en/of de AIVD, aannemelijk moeten maken dat in Nederland (nog altijd) sprake is van een actuele dreiging van extremistische acties vanuit dierenrechtenactivisme in de richting van slachthuizen (vergelijk de uitspraak van 27 januari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:153](#)). Een nadere motivering op dit punt ontbreekt in het bij de rechtbank bestreden besluit in het geheel en is in de stukken en ook niet op de zitting gegeven. De verwijzing naar berichten in de media over incidenten bij slachterijen in het verleden leveren mede daarom geen concrete, actuele aanknopingspunten voor een dergelijke aanname op. Hierbij betreft de Afdeling dat de minister via de website van de NVWA al een aantal jaren periodiek gegevens openbaar maakt van het aantal controles en het aantal schriftelijke waarschuwingen en boeterapporten die het resultaat zijn van overtredingen van de geldende wettelijke regelgeving door de individuele slachthuizen die onder permanent toezicht staan. Bij deze openbaarmaking worden de namen en adresgegevens van de slachthuizen voluit vermeld. Niet gebleken is dat die openbaarmaking heeft geleid tot regelmatige acties van dierenrechtenactivisten bij die slachthuizen, zodat de minister niet aannemelijk heeft gemaakt dat openbaarmaking van tot de individuele bedrijven herleidbare inspectierapporten wel tot dergelijke acties zal leiden. Het betoog van de minister en de slachthuizen slaagt niet.

Slotsom

12. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd. Dit betekent dat de minister de bedrijfsnamen van de slachthuizen openbaar moet maken. Daarbij kan de minister bezien of hij aanleiding ziet om bij openbaarmaking daarvan context-informatie te leveren.

13. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, voorzitter, en mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen en mr. C.H. Bangma, leden, in tegenwoordigheid van mr. Y. Soffner, griffier.

w.g. Daalder
voorzitter

w.g. Soffner

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 8 februari 2023

818