

deze rubriek aan bod komen. De belangrijkste reden voor de wijziging is het doorvoeren van één van de verbeterpunten uit de evaluatie van het Besluit bodemkwaliteit uit 2011: het beter borgen van de uitvoering van het vooronderzoek. De reden hier-

voor is gelegen in onderzoek van toezichthouders waaruit gebleken is dat regelmatig milieuhygiënische verklaringen voor toe te passen grond worden opgesteld zonder dat een vooronderzoek is uitgevoerd. Daarnaast wordt een uitvoeringsvraagstuk

voor de bovenafdeling van stortplaatsen opgelost en wordt de registratieverplichting voor veldwerkers aangepast. Ten slotte is de periodieke actualisatie van de normdocumenten in de wijziging opgenomen.

Milieu



Kaoutar Azghay

Van Ardenne & Crinle Roy advocaten



Samantha Bilgi

Van Ardenne & Crinle Roy advocaten

De Afdeling gaat om: het begrip 'emissiegegevens' moet ruimer worden uitgelegd

Aanleiding

Op 16 augustus 2017 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) een interessante uitspraak gedaan over de uitleg van het begrip 'emissiegegevens' waarmee de Afdeling een nieuwe weg is ingeslagen.¹ Het begrip 'emissiegegevens' dient vanaf deze uitspraak ruimer uitgelegd te worden dan de Afdeling voorheen deed. De gewijzigde uitleg van dit begrip is ingegeven door twee arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof van Justitie). De vraag hoe het begrip 'emissiegege-

vens' moet worden uitgelegd is – met name – van belang in het kader van verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob).

Voor een goed begrip van het relevante juridische kader, wordt eerst stilgestaan bij de Wob. Vervolgens zullen de arresten van het Hof van Justitie en de uitspraak van de Afdeling worden besproken. Tot slot wordt ingegaan op de relevantie van de uitspraak van de Afdeling voor de juridische praktijk.

De Wob

Op grond van artikel 3 lid 1 Wob kan een ieder een verzoek tot openbaarmaking van bepaalde informatie richten aan een bestuursorgaan of een ander verantwoordelijk van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf (hierna: bestuursorganen). In artikel 10 en 11 Wob zijn absolute en relatieve uitzonderingsgronden geformuleerd op grond waarvan bestuursorganen de verstrekking van informatie kunnen weigeren. Uit deze artikelen volgt dat niet alle uitzonderingsgronden kunnen worden ingezet indien het gaat om een verzoek tot openbaarmaking van milieu-informatie. Het voorgaande heeft als gevolg dat milieu-informatie relatief vaak moet worden verstrekt ten opzichte van andersoortige informatie naar aanleiding van een Wob-verzoek. Ingevolge artikel 1 sub f Wob wordt voor de betekenis van milieu-informatie aansluiting gezocht bij het bepaalde in artikel 19.1a Wet milieubeheer. Indien het gaat om milieu-informatie die tevens kwalificeert als emissiegegevens zijn de uitzonderingsgronden van de Wob nog minder vaak van toepassing met als gevolg dat een Wob-verzoek dienaangaande nog eerder zal worden toegewezen. Dit is zo ingericht omdat emissiegege-

vens een bijzondere positie innemen op grond van het Verdrag van Aarhus² waarbij het uitgangspunt is dat de openbaarmaking van emissiegegevens zo veel mogelijk moet worden gestimuleerd. Hiermee rijst de vraag wat moet worden verstaan onder emissiegegevens.

Arresten van het Hof van Justitie

Ter beantwoording van deze vraag zijn twee arresten van het Hof van Justitie van 23 november 2016 van belang.³ In de zaak *Bayer CropScience* stond onder meer de uitleg van 'emissies in het milieu' en 'informatie over emissies in het milieu' in de zin van Richtlijn 2003/4/EG⁴ inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie centraal. Het Hof van Justitie komt tot de conclusie dat het begrip 'emissies in het milieu' met name 'het vrijkomen in het milieu van producten en stoffen als gewasbeschermingsmiddelen of biociden, en stoffen die de producten bevatten, omvat, vooropgesteld dat deze ook daadwerkelijk of voorzienbaar vrijkomen bij normaal of realistisch gebruik'. Hierbij hoeft geen onderscheid te worden gemaakt tussen 'emissies', 'lozingen' en 'vrijkomen' in het milieu. Ook is een beperking tot emissies afkomstig van bepaalde industriële installaties niet op zijn plaats. Ten aanzien van het begrip 'informatie over emissies in het milieu' overweegt het Hof van Justitie dat hieronder 'niet alleen informatie over de emissies als zodanig valt, dat wil zeggen inlichtingen over de aard, de samenstelling, de hoeveelheid, de datum en de plaats van deze emissies, maar ook gegevens over de invloeden die deze emissies op kortere en langere termijn op het milieu hebben'. Hieronder vallen volgens het Hof van Justitie ook uitkomsten van studies

en onderzoeken die de toxiciteit, de gevolgen en andere aspecten van een product of stof in kaart brengen.

In de zaak *Commissie/ACC* ging het om de uitleg van ‘informatie die betrekking heeft op uitstoot in het milieu’ als bedoeld in Verordening (EG) nr. 1367/2006.⁵ Hieronder dient volgens het Hof van Justitie ook de informatie te vallen ‘die het publiek in staat stelt te controleren of de beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies, op basis waarvan de bevoegde autoriteit het betrokken product of de betrokken stof heeft toegelaten, juist is, alsook de gegevens over de invloeden van die emissies op het milieu’. Om te kunnen beoordelen in hoeverre genomen besluiten inzake milieuaangelegenheden correct zijn, dient het publiek wel toegang te hebben tot de benodigde informatie. Door de hiervoor genoemde gegeven uitleg door het Hof van Justitie, zou een meer doeltreffende deelname van het publiek aan het besluitvormingsproces inzake milieuaangelegenheden worden bevorderd. Alhoewel ‘informatie die betrekking heeft op uitstoot in het milieu’ niet restrictief dient te worden uitgelegd, betekent dit niet dat alle informatie die op enige wijze verband houdt met emissies in het milieu hieronder valt, aldus het Hof van Justitie.

Uitspraak van de Afdeling

Naar aanleiding van voornoemde arresten van het Hof van Justitie, heeft de Afdeling haar uitleg van het begrip ‘emissiegegevens’ gewijzigd. In de zaak die voorlag ging het om ingediende Wob-verzoeken door Greenpeace bij het college van Gedeputeerde Staten van Groningen (hierna: het college). Het college weigerde een deel van de verzochte documenten te verstrekken omdat deze documenten ten behoeve van intern beraad waren opgesteld en persoonlijke beleidsopvattingen bevatten als bedoeld in artikel 11 Wob. Greenpeace stelde zich op het standpunt dat sprake is van milieu-informatie, waardoor het college op grond van artikel 11 lid 4 Wob een belangenafweging had moeten maken: dient de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen of het belang van openbaarmaking zwaarder te wegen? Bovendien betwijfelde Greenpeace of het college wel alle

emissiegegevens had verstrekt, nu het college ten onrechte van een beperkte uitleg van dit begrip was uitgegaan. Greenpeace voerde daartoe aan dat informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu, als bedoeld in artikel 10 lid 4 Wob, gegevens zijn die nodig zijn voor het vaststellen van de omvang en aard van emissies, evenals de cijfers betreffende daadwerkelijke emissie en gegevens uit een verzoek dat betrekking heeft op emissies in het milieu. Aan het begrip ‘emissiegegevens’ dient derhalve een ruime uitleg te worden gegeven.

De Afdeling haalt de relevante overwegingen van het Hof van Justitie in de zaken *Bayer CropScience* en *Commissie/ACC* aan ter onderbouwing van haar eendoordeel dat Greenpeace terecht heeft betoogd dat het college van een te beperkte uitleg van het begrip ‘emissiegegevens’ is uitgegaan. Het college heeft zijn uitleg gebaseerd op de jurisprudentie van de Afdeling, waarin onder het begrip ‘emissiegegevens’ slechts gegevens worden geschaard die de daadwerkelijke uitstoot betreffen. De Afdeling overweegt thans dat haar jurisprudentie betreffende de uitleg van het begrip ‘emissiegegevens’⁶ beperkter is dan de uitleg die het Hof van Justitie aan dit begrip heeft gegeven. De Afdeling besluit daarom tot een koerswijziging in haar jurisprudentie op dit punt. De Afdeling overweegt daartoe dat uit de arresten van het Hof van Justitie kan worden afgeleid ‘dat onder de begrippen “emissies in het milieu” en “informatie over emissies in het milieu” niet alleen gegevens moeten worden begrepen die de daadwerkelijke uitstoot betreffen, maar ook de gegevens over de invloeden van die emissies op het milieu alsook de gegevens die het publiek in staat stellen te controleren of beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies, welke beoordeling aan de besluitvorming door een bestuursorgaan ten grondslag heeft gelegen, juist is’.

In deze zaak komt de Afdeling tot de slotsom dat enkele geweigerde documenten niet openbaar gemaakte emissiegegevens bevatten, welke veelal zijn verweven met persoonlijke beleidsopvattingen. Of het college terecht heeft geweigerd deze emissiegegevens openbaar te maken, kan de

Afdeling echter niet zelf beoordelen. Het college heeft namelijk ten aanzien van die met persoonlijke beleidsopvattingen verweven emissiegegevens nagelaten de dwingendrechtelijk voorgeschreven belangenafweging tussen de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen en het belang van openbaarmaking te maken als bedoeld in artikel 11 lid 4 Wob. In zoverre wordt het besluit waarbij het college de weigering tot openbaarmaking heeft gehandhaafd, vernietigd en wordt het college opgedragen om een nieuw besluit te nemen over de openbaarmaking van de in die documenten opgenomen emissiegegevens.

Relevantie voor de praktijk

Gelet op de arresten van het Hof van Justitie op Europees niveau en de koerswijziging van de Afdeling op nationaal niveau wordt het begrip ‘emissiegegevens’ ruimer uitgelegd dan voorheen het geval was. Niet alleen gegevens die de daadwerkelijke uitstoot betreffen moeten onder emissiegegevens worden begrepen, maar, kortweg, ook alles wat bij die uitstoot komt kijken. Hierdoor wordt gewaarborgd dat het publiek in staat blijft om effectieve controle op dit punt uit te oefenen op bestuursorganen door het indienen van Wob-verzoeken.

Door de hantering van een ruimere uitleg van het begrip ‘emissiegegevens’ door de Afdeling, is de verwachting dat meer gegevens dan voorheen zullen kwalificeren als emissiegegevens. Dit kan leiden tot meer Wob-verzoeken van (milieu)organisaties, met als gevolg dat daadwerkelijk meer informatie openbaar wordt. Ook zal de ruimere uitleg tot gevolg hebben dat bestuursorganen zich minder vaak zonder meer kunnen beroepen op een uitzonderingsgrond uit de Wob. Indien sprake is van emissiegegevens kan een deel van deze uitzonderingsgronden immers niet worden gebruikt. Indien het gaat om documenten die zowel emissiegegevens als persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, dient de belangenafweging als bedoeld in artikel 11 lid 4 Wob te worden gemaakt.

1. ABRvS 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2211.

2. Verdrag van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.
3. HvJ EU 23 november 2016, C-442/14 (*Bayer CropScience*) en HvJ EU 23 november 2016, C-673/13 P (*Commissie/ACC*).
4. 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.
5. Verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 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 de communautaire instellingen en organen.
6. Zie bijvoorbeeld ABRvS 28 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK1375 en ABRvS 4 mei 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM3265.

Omgevingsrecht



Arjen de Snoo
Houthoff

Actualiteiten omgevingsrecht: de omgevingsvergunning als schaarse vergunning

Op 2 november 2016 wees de Afdeling een belangrijke uitspraak over de verdeling van schaarse vergunningen.¹ Die procedure betrof de vergunningverlening voor een speelautomatenhal op basis van de Verordening Speelautomaten van de gemeente Vlaardingen, en dus niet een omgevingsvergunning op basis van de Wabo. Niettemin leidde deze uitspraak wel tot de vraag of ook met bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen sprake is van de verdeling van schaarse rechten, en dus aan de criteria zoals opgenomen in de uitspraak van 2 november 2016 zou moeten worden voldaan.

Een uitspraak van de Afdeling van 12 april 2017 wekte de indruk dat dit niet het geval zou zijn. Uit uitspraken van de Afdeling van 30 augustus 2017 en 27 september 2017 blijkt dit echter toch iets genuanceerder te liggen.

De uitspraak van de Afdeling van 2 november 2016, volgde op een door de Afdeling gevraagd advies van advocaat-generaal Widdershoven² omtrent

de verdeling van schaarse rechten. Widdershoven concludeerde dat op basis van het beginsel van gelijke kansen bij de verdeling van schaarse vergunningen door het bestuur op enigerlei wijze aan (potentiële) gegadigden ruimte wordt geboden om naar de beschikbare vergunning(en) mee te dingen. Daarbij kan wel sprake zijn van een vorm van verdeling. Er dient wel een passende mate van openbaarheid te worden gegarandeerd met betrekking tot de beschikbaarheid van de vergunning, de verdelingsprocedure, de periode waarin deze kan worden aangevraagd en de toetsingscriteria. Die informatie moet voorafgaand aan de procedure bekend zijn, en hangende de procedure mogen de spelregels niet meer worden gewijzigd. Een schaarse vergunning kan in beginsel niet voor onbepaalde tijd worden verleend, omdat de vergunninghouder dan onevenredig wordt bevoordeeld. Bij economische activiteiten zijn afwijkingen van deze regel volgens Widdershoven niet goed denkbaar. Bij andere activiteiten zou dit op basis van de rechtszekerheid wel mogelijk kunnen zijn. De Afdeling volgt in de uitspraak van 2 november 2016 de conclusie van de advocaat-generaal. Met deze uitspraak is voor de praktijk voor een groot deel duidelijk geworden aan welke criteria er moet worden voldaan bij de verdeling van schaarse vergunningen. De uitspraak geeft (uiteraard) geen opsomming van de besluiten die als schaarse vergunning moeten worden gezien, en waarbij dan dus aan de geformuleerde criteria dient te worden voldaan. In de hierna te bespreken uitspraken gaat het precies om die vraag.

De uitspraak van de Afdeling van 12 april 2017³ betrof twee besluiten: de vaststelling van een bestemmings-

plan en de verlening van een omgevingsvergunning op basis van dat bestemmingsplan. Een eigenaar van panden waarin dezelfde functies mogelijk waren als waarvoor het bestemmingsplan en de vergunning werden vastgesteld, kwam tegen deze besluiten op en stelde dat dit schaarse vergunningen zijn omdat het aantal beschikbare bestemmingen en vergunningen voor deze functies op het betreffende bedrijventerrein en in de regio beperkt is. De Afdeling overweegt dat de schaarste niet volgt uit het bestemmingsplan of de vergunning. Ook de omstandigheid dat de in het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning toegelaten mogelijkheden voor detailhandel slechts enkelvoudig kunnen worden benut, betekent naar het oordeel van de Afdeling niet dat daarmee beschikbare vergunningen worden beperkt.

Uit deze uitspraak blijkt dat de Afdeling ervan uitgaat dat sprake is van een schaarse vergunning waarop de criteria van de uitspraak van 2 november 2016 moeten worden toegepast, indien de betreffende schaarste volgt uit een besluit waarin die schaarste is gecreëerd. Dat laatste was bijvoorbeeld het geval in de Verordening Speelautomaten van Vlaardingen, aangezien daarin was bepaald dat er slechts één speelautomatenhal was toegestaan. In het geval van de uitspraak van 12 april 2017 volgde de door de appellant gestelde schaarste echter niet uit een besluit maar, voor zover er al sprake is van schaarste, uit het meer algemene feit dat het toekennen van een bepaalde bestemming aan een locatie met zich kan brengen dat diezelfde bestemming niet aan een andere locatie kan worden toegekend. Een andere uitleg zou tot gevolg hebben dat ieder bestemmingsplan de verdeling van schaarse rechten zou betreffen, omdat bestemmingen nu