



de Rechtspraak

AANTEKENEN [] PER POST PER FAX 020-6719710

Höcker Advocaten
 tav mevrouw mr. M.E. Kingma
 Postbus 74654
 1070 BR Amsterdam

Rechtbank Amsterdam
 Afdeling Publiekrecht
 teams Bestuursrecht

bezoekadres
 Parnassusweg 220
 1076 AV Amsterdam

correspondentieadres
 postbus 75850, 1070 AW
 Amsterdam

t (020) 541 22 19
 f (020) 541 35 55
 www.rechtspraak.nl

datum 2 december 2015
 onderdeel Sluitfase (keuzemenu: optie 2)
 contactpersoon dhr P. Postma
 doorkiesnummer (020) 541 22 19
 ons kenmerk zaaknummer AMS 14 / 6213 WOB 93
 uw kenmerk 17755
 bijlage(n)
 faxnummer afdeling (020) 541 27 46
 onderwerp het beroep van Stichting Foodwatch Nederland te Amsterdam

Bij beantwoording de datum en
 ons kenmerk vermelden. Wilt u
 slechts één zaak in uw brief
 behandelen.

Geachte mevrouw,

Over het beroep met zaaknummer AMS 14 / 6213 WOB 93 deel ik u het volgende mee.

De rechtbank heeft uitspraak gedaan. Ik stuur u een kopie van de uitspraak. Indien in deze uitspraak wordt verwezen naar een uitspraak met een ECLI-nummer, is de tekst van de betreffende uitspraak onder dat nummer gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.

Tegen deze uitspraak staat voor een belanghebbende en het bestuursorgaan hoger beroep open. Dit dient te worden ingesteld **binnen zes weken** na de datum van verzending van deze uitspraak door een beroepschrift en een kopie van deze uitspraak te zenden aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag. In uw beroepschrift moet u vermelden waarom u het niet eens bent met de uitspraak. U kunt ook digitaal hoger beroep instellen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Kijk op www.raadvanstate.nl voor meer informatie over het indienen van digitaal beroep.

Als u naar aanleiding van deze brief vragen hebt, kunt u contact opnemen met de administratie van de rechtbank op het hierboven vermelde doorkiesnummer.

Als u de rechtbank belt of schrijft, verzoek ik u het zaaknummer te vermelden.

Hoogachtend,

de griffier

Gegevens geadresseerde	
Naam	
Straat en huisnummer	
Postcode	Plaats
Land	
Verzenddatum	Referentienummer
Uw barcodenummer. Volg uw poststuk op www.tracktrace.nl	
3SRRC03588037	

uitspraak

RECHTBANK AMSTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummer: AMS 14/6213

uitspraak van de meervoudige kamer van 2 december 2015 in de zaak tussen

de stichting **Stichting Foodwatch Nederland**, te Amsterdam,
eiseres,
gemachtigden: mr. M.E. Kingma en mr. J.W.A. Meddens.

en

de staatssecretaris van **Economische Zaken**,
verweerder,
gemachtigde: mr. W.L.C. Rijk.

Procesverloop

Bij besluit van 10 oktober 2013 (het primaire besluit) heeft verweerder het verzoek van eiseres om openbaarmaking van documenten op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) afgewezen.

Bij besluit van 14 augustus 2014 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres tegen het primaire besluit gedeeltelijk gegrond verklaard, één document openbaar gemaakt en voor het overige de weigering om de gevraagde gegevens openbaar te maken gehandhaafd.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 14 april 2015. Namens eiseres zijn verschenen H.J. de Waal en I. Griek, bijgestaan door de gemachtigden. Verweerder is vertegenwoordigd door zijn gemachtigde. Daarnaast zijn namens verweerder verschenen M.T.P.E. Jeurissen en B. Bruggink, beiden werkzaam bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Ter zitting is het onderzoek gesloten.

Op 28 mei 2015 heeft de rechtbank het onderzoek heropend. De rechtbank heeft geconstateerd dat verweerder niet alle door eiseres gevraagde gegevens met toepassing van artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aan de rechtbank had overgelegd en verweerder is verzocht om dit alsnog te doen. Verweerder heeft aan dit verzoek voldaan.

Bij brief van 1 september 2015 heeft de rechtbank vervolgens nadere vragen aan verweerder gesteld. Bij brief van 21 september 2015 heeft verweerder die vragen beantwoord, waarop door eiseres bij brief van 20 oktober 2015 is gereageerd.

zaaknummer: AMS 14/6213
inzake: de stichting Stichting Foodwatch Nederland

pagina 2 van 11

Nadat partijen toestemming hebben gegeven als bedoeld in artikel 8:57 van de Awb om uitspraak te doen zonder dat een nadere zitting plaatsvindt, heeft de rechtbank het onderzoek gesloten.

Overwegingen

1. Nadat in april 2013 paarden-DNA was aangetroffen in rundvleesburgers in het Verenigd Koninkrijk en Ierland is de NVWA een onderzoek gestart naar het frauderen met paardenvlees. Daarbij is gebleken dat bij Vleesgroothandel Willy Selten B.V. in Oss (Selten) de herkomst van het over de periode 1 januari 2011 tot en met 15 februari 2013 verwerkte vlees onduidelijk is. Zo is door Selten paardenvlees ingekocht, terwijl in de administratie niet was geregistreerd dat paarden zijn verwerkt en op facturen, pakbonnen en andere documenten van Selten niet was vermeld dat het geleverde vleesproduct (ook) paardenvlees bevatte. Uit voorzorg hebben alle 132 Nederlandse afnemers van Selten opdracht gekregen binnen 2 weken aan de NVWA duidelijk te maken aan wie zij het vlees hebben geleverd en in welke producten het vlees is verwerkt. Daaraan is uitvoering gegeven door middel van zogeheten GFL-meldingen in het kader van de Verordening (EG) Nr. 178/2002 (de General Food Law). Met een GFL-melding meldt een afnemer van een product aan de NVWA welke actie hij heeft ondernomen.

2. Eiseres heeft bij brief van 28 mei 2013 verweerder verzocht de gegevens van afnemers van het met paardenvlees gemengde rundvlees van Selten openbaar te maken. Daarbij kan worden vermeld welke maatregelen de leveranciers hebben genomen en in hoeverre zij aan hun wettelijke verplichtingen hebben voldaan, aldus eiseres. Ook is verzocht de documenten openbaar te maken waaruit blijkt in welke eindproducten vlees, dat afkomstig is van Selten, is verwerkt.

3. Bij het primaire besluit heeft verweerder geweigerd de gevraagde gegevens openbaar te maken. Verweerder heeft overwogen dat onder meer een lijst van debiteuren van Selten is aangetroffen. Die lijst bevat slechts de debiteuren, zonder nadere toelichting en contextinformatie. Afnemers in de tweede en volgende lijn staan niet op de lijst. Door openbaarmaking kunnen de debiteuren aanzienlijk nadeel lijden in de vorm van bijvoorbeeld reputatieschade, onheuse bejegening en juridische claims. Tegen beeldvorming die door publicatie van de lijst met debiteuren in de hand kan worden gewerkt, kunnen de debiteuren zich niet verdedigen. Verweerder heeft daarom met toepassing van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob openbaarmaking van de lijst van debiteuren geweigerd wegens onevenredige benadeling van de betrokken debiteuren. Aan die weigering is ten aanzien van buitenlandse debiteuren daarnaast de grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob ten grondslag gelegd.

Verder heeft verweerder in het primaire besluit overwogen dat hij niet beschikt over een lijst van producten waarin vlees van Selten is verwerkt. Wel beschikt verweerder over meer dan 1800 GFL-meldingen. Met een GFL-melding meldt een afnemer van vlees van Selten de laatste actie die hij heeft ondernomen. Het kan zijn dat de laatste actie resulteert in een eindproduct. Het benoemen van het eindproduct in de GFL resulteert echter niet in een voor de consument herkenbaar product. Een ondernemer die een dergelijke GFL-melding heeft gedaan, zal een product, dat geproduceerd is met van Selten afkomstig vlees, van de markt hebben gehaald. De ondernemer gaat echter ook door met het produceren en verkopen van gelijksoortige producten die onder dezelfde naam op de markt worden gezet. Het openbaar maken van een GFL-melding kan resulteren in een verkeerd beeld van een product of producent, waardoor de ondernemer onevenredig zal worden benadeeld. Verweerder heeft

zaaknummer: AMS 14/6213
inzake: de stichting Stichting Foodwatch Nederland

pagina 3 van 11

met toepassing van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob besloten ook de GFL-meldingen niet openbaar te maken.

4. Bij het bestreden besluit heeft verweerder met toepassing van artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob alsnog een uittreksel van de GFL-meldingen openbaar gemaakt en het primaire besluit in zoverre herroepen. In dat uittreksel zijn de producten, waarin van Selten afkomstig vlees was verwerkt, weergegeven (zonder merk- of productnaam) en de acties die door de afnemers naar aanleiding van de GFL-meldingen zijn ondernomen. De weigering tot openbaarmaking van de integrale GFL-meldingen – waarin eveneens adresgegevens van de afnemers, contactgegevens van medewerkers, naam van het levensmiddel en Europees artikelnummer (EAN CE-nummer) van het product staan – heeft verweerder gehandhaafd. Dat geldt ook voor de weigering tot openbaarmaking van de lijst van debiteuren. Verweerder heeft uitsluitend nog de grond van onevenredige benadeling van de betrokken ondernemingen (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob) aan zijn weigering tot openbaarmaking ten grondslag gelegd. Dit heeft verweerder nader gemotiveerd door te stellen dat door openbaarmaking van de gegevens een vertekend beeld in de publieke opinie zou kunnen ontstaan. Door gebrek aan contextinformatie zou openbaarmaking ertoe kunnen leiden dat de betrokken (rechts)personen ten onrechte als overtreder worden aangemerkt. Voor dit standpunt verwijst verweerder naar een uitspraak van deze rechtbank van 26 juni 2012 (ECLI:NL:RBAMS:2012:BX5021). De weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob is in het bestreden besluit niet langer gehandhaafd.

5. De door partijen in beroep ingenomen standpunten zullen bij de beoordeling nader aan de orde komen.

6. De rechtbank heeft met toepassing van artikel 8:29 van de Awb kennis genomen van de door verweerder als vertrouwelijk overgelegde gedingstukken en deze, na daartoe vooraf toestemming te hebben verkregen van eiseres, mede ten grondslag gelegd aan deze uitspraak.

7.1 Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder g, van de Wob wordt verstaan onder milieu-informatie hetgeen daaronder in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer wordt verstaan.

7.2. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wob kan een ieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.

Ingevolge artikel 3, vijfde lid, van de Wob wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

7.3. Ingevolge artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob blijft het verstrekken van informatie ingevolge deze wet achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Ingevolge artikel 10, zesde lid, van de Wob is het tweede lid, aanhef en onder g, niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.

7.4. Ingevolge artikel 19.1a, eerste lid, van de Wet milieubeheer (Wm) wordt in dit

zaaknummer: AMS 14/6213
inzake: de stichting Stichting Foodwatch Nederland

pagina 4 van 11

hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen 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, voor zover 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.

8. Eiseres komt in beroep op tegen verweerders weigering de door eiseres gevraagde gegevens openbaar te maken. Ter zitting heeft eiseres verklaard dat het haar niet te doen is om de namen en (contact)gegevens van de medewerkers van de afnemers die als contactpersoon op de GFL-melding(en) staan vermeld te verkrijgen. De rechtbank stelt zodoende vast dat op dit punt de weigering tot openbaarmaking niet (langer) in geschil is.

De reikwijdte van het Wob-verzoek

9. Eiseres heeft (onder meer) verzocht om openbaarmaking van de gegevens van afnemers van het met paardenvlees gemengde rundvlees van Selten. Hieronder vallen in elk geval de gegevens van de afnemers die een GFL-melding hebben gedaan. In geschil is in de eerste plaats of ook de gegevens van de (eind)afnemers die geen GFL-melding hebben gedaan omdat zij daartoe niet verplicht waren, onder het Wob-verzoek moeten worden begrepen. In de tweede plaats is in geschil of ook de gegevens van de afnemers die verplicht waren een GFL-melding te doen maar dat hebben verzuimd, worden bestreken door het Wob-verzoek.

10. Over het eerste punt heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat sommige eindafnemers niet in de door verweerder opgestelde samenvatting van afnemers zijn opgenomen, omdat op enig moment in de *recall* is besloten dat eindafnemers geen GFL-melding hoefden te doen. Dit was erin gelegen dat aan deze eindafnemers veelal verse producten met een relatief korte houdbaarheidstermijn zijn geleverd, zodat redelijkerwijs kon worden aangenomen dat deze eindproducten reeds waren geconsumeerd. Aangezien deze eindafnemers niet hebben hoeven terugmelden, vallen de namen van deze eindafnemers niet onder het Wob-verzoek. Daarnaast zijn de eindafnemers geen afnemers van Selten maar van het bedrijf dat de GFL-melding heeft gedaan, aldus verweerder. Subsidiar heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat (ook) de informatie over deze eindafnemers moet worden geweigerd op grond van het bepaalde in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de

zaaknummer: AMS 14/6213
inzake: de stichting Stichting Foodwatch Nederland

pagina 5 van 11

Wob.

11. Eiseres heeft aangevoerd dat ook informatie over de eindafnemers die geen GFL-melding hebben gedaan onder het Wob-verzoek vallen. In dat verzoek is immers gevraagd om alle gegevens betreffende afnemers van het teruggeroepen vlees van Selten openbaar te maken. Het verzoek is ruim geformuleerd en beperkt zich niet tot de directe afnemers van Selten, zodat ook de indirecte afnemers (verder in de keten) onder het Wob-verzoek vallen, aldus eiseres.

12. De rechtbank is van oordeel dat het Wob-verzoek, gelet op de wijze waarop dat is geformuleerd, zich niet beperkt tot afnemers die een GFL-melding hebben gedaan, maar ziet op alle afnemers van Selten. Of een afnemer wel of geen GFL-melding heeft gedaan, is in het kader van het door eiseres gedane verzoek dan ook geen relevant onderscheid. Verder volgt naar het oordeel van de rechtbank uit het Wob-verzoek dat niet alleen openbaarmaking van de directe afnemers van Selten is gevraagd, maar ook van de indirecte afnemers, die van Selten afkomstig vlees hebben afgenomen van een afnemer van Selten. Het Wob-verzoek strekte er immers toe te achterhalen waar uiteindelijk het vlees van Selten terecht is gekomen. Dit sluit overigens ook aan bij de besluitvorming van verweerder, want daarin heeft verweerder de indirecte afnemers van Selten die wél een GFL-melding hadden gedaan, wel als afnemer van Selten aangemerkt.

13. De rechtbank heeft na kennisneming van de met toepassing van artikel 8:29 van de Awb overgelegde stukken geconstateerd dat gegevens van eindafnemers die zelf geen GFL-melding hebben gedaan maar die wel vleesproducten van afnemers van Selten hebben afgenomen, zijn vermeld in de GFL-meldingen van de leveranciers van wie zij vleesproducten hebben afgenomen. Daarmee beschikt verweerder dus (ook) over informatie, neergelegd in documenten, over eindafnemers die geen GFL-melding hebben gedaan. Op de bij het bestreden besluit gevoegde geanonimiseerde samenvatting ontbreken de gegevens van deze afnemers. Die samenvatting is dus onvolledig. De vraag of verweerder kan weigeren de niet-geanonimiseerde gegevens openbaar te maken, zal hierna in rechtsoverweging 24 en verder worden beoordeeld.

14. Eiseres heeft verder aangevoerd dat verweerder de namen van de afnemers had moeten verstrekken die hebben verzuimd zich te melden. Vier van hen, zo stelt eiseres, hebben blijkens een brief van verweerder aan de Tweede Kamer van 21 juni 2013 een boete opgelegd gekregen. Hoewel verweerder bij het informeren van de Tweede Kamer heeft gesuggereerd de namen van deze afnemers openbaar te zullen maken, is dat nooit gebeurd, aldus eiseres.

15. Verweerder heeft zich ter zitting primair op het standpunt gesteld dat de vraag welke afnemers hebben verzuimd een GFL-melding te doen, buiten de reikwijdte van het door eiseres gedane verzoek valt. Subsidiar heeft verweerder gesteld dat hij ten tijde van de indiening van het Wob-verzoek door eiseres weliswaar beschikte over de GFL-meldingen die door de afnemers waren gedaan, maar dat hij niet de beschikking had over documenten waarin staat welke afnemers niet of niet tijdig een GFL-melding hadden gedaan. Pas later is gedocumenteerd welke afnemers niet aan hun wettelijke verplichting hadden voldaan.

16. De rechtbank volgt verweerder niet in diens primaire standpunt. Uit de formulering van het Wob-verzoek van eiseres in de brief van 28 mei 2013 volgt naar het oordeel van de rechtbank dat dat verzoek ook geacht moet worden betrekking te hebben op de vraag welke

zaaknummer: AMS 14/6213
inzake: de stichting Stichting Foodwatch Nederland

pagina 6 van 11

afnemers hebben verzuimd (tijdig) een GFL-melding te doen.

17. Met betrekking tot de vraag of verweerder deze gegevens terecht heeft geweigerd, overweegt de rechtbank als volgt.

18. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) volgt dat wanneer een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat een bepaald document niet of niet meer onder hem berust en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, het in beginsel aan degene is die om informatie verzoekt om aannemelijk te maken dat, in tegenstelling tot de uitkomsten van het onderzoek door het bestuursorgaan, een bepaald document toch bij het bestuursorgaan berust (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 20 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7618). Eveneens volgens vaste jurisprudentie (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 14 december 2015, ECLI:NL:RVS:2005:AU7938) kan een verzoek op grond van de Wob niet zover strekken dat het mede betrekking heeft op documenten die zijn vervaardigd na de datum van het verzoek.

19. Gelet op voornoemde maatstaf had het Wob-verzoek van eiseres naar het oordeel van de rechtbank uitsluitend betrekking op de documenten die op 28 mei 2013 (de datum van indiening van het Wob-verzoek) onder verweerder berustten. De rechtbank is van oordeel dat de mededeling van verweerder, dat hij op dat moment niet beschikte over documenten waarin informatie is neergelegd over de afnemers die niet (tijdig) hebben voldaan aan hun verplichtingen, niet ongeloofwaardig voorkomt. Eiseres heeft geen aanknopingspunten verschaft om aan te nemen dat verweerder destijds wel over dergelijke documenten beschikte. Deze beroepsgrond slaagt daarom niet.

Milieu-informatie

20. Meest verstrekkend voert eiseres aan dat de door haar gevraagde gegevens kwalificeren als milieu-informatie in de zin van artikel 19.1a van de Wm, zodat de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob niet van toepassing is. De documenten zien op de verontreiniging van de voedselketen en op de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens. In het vlees van Selten is het voor de menselijke gezondheid gevaarlijke diergeneesmiddel fenylbutazon aangetroffen. Bovendien was sprake van niet-traceerbaar vlees en werd rot vlees verwerkt in producten. Hierdoor werd het vlees niet geschikt geacht voor menselijke consumptie. Volgens een uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 15 april 2010 zijn de namen van handelaren in diervoeding met genetische gemodificeerde maïs milieu-informatie. Niet valt in te zien waarom de namen van de afnemers van Selten geen milieu-informatie zouden zijn. De opsommingen in de onderdelen a, b en c van artikel 1.19a van de Wm zijn bovendien niet uitputtend bedoeld, aldus eiseres.

21. Verweerder heeft zich, mede onder verwijzing naar het bestreden besluit, op het standpunt gesteld dat de door eiseres gevraagde gegevens geen betrekking hebben op milieu-informatie. In dit geval gaat het om vermenging van vlees. Dat heeft geen effect op de elementen van het milieu, noch hebben de elementen van het milieu effect op de vermenging van vlees. Daarmee is geen sprake van informatie over vervuiling van de voedselketen of over de toestand van de gezondheid en veiligheid van de mens. De NVWA heeft overigens niet vastgesteld dat rottend vlees aanwezig was. Ook is er geen vlees aangetroffen waarin pijnstillers zat. Van een direct gevaar voor de volksgezondheid was geen sprake. Het vlees is

zaaknummer: AMS 14/6213
inzake: de stichting Stichting Foodwatch Nederland

pagina 7 van 11

teruggeroepen omdat de herkomst daarvan onduidelijk was, aldus verweerder.

22. De rechtbank overweegt dat milieu-informatie als bedoeld in artikel 1.19a, eerste lid, van de Wm betrekking heeft op informatie over - kort gezegd - het milieu. Informatie over de toestand van de gezondheid van de mens valt daar slechts onder indien sprake is van een (mogelijke) aantasting daarvan in relatie tot, kort gezegd, elementen van het milieu. In artikel 1.19a, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wm is daartoe tot uitdrukking gebracht dat gegevens over de toestand van de gezondheid en veiligheid van de mens, met inbegrip van verontreiniging van de voedselketen, slechts wordt aangemerkt als milieu-informatie indien die toestand wordt of kan 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. Naar het oordeel van de rechtbank is van een (mogelijke) aantasting in hiervoor bedoelde zin bij de door eiseres gevraagde gegevens geen sprake. Daarom kunnen die gegevens niet worden aangemerkt als milieu-informatie in de zin van artikel 1.19a, eerste lid, van de Wm.

23. Dit betekent dat verweerder zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat geen sprake is van milieu-informatie, zodat het bepaalde in artikel 10, zesde lid, van de Wob niet van toepassing is en zodoende niet in de weg staat aan het weigeren van de door eiseres gevraagde gegevens. De hiertegen gerichte beroepsgrond faalt.

De weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob

24. Eiseres stelt dat geen sprake is van onevenredige benadeling van de betrokken afnemers en dat, ook als dat wel het geval zou zijn, het belang van openbaarmaking zwaarder moet wegen. Daartoe voert eiseres – samengevat – het volgende aan. De consument moet ervoor kunnen kiezen om mogelijk gevaarlijke producten en producten waarin paardenvlees is verwerkt, niet te consumeren. Daarnaast biedt openbaarheid de mogelijkheid tot het controleren van het functioneren van de NVWA en het voedselveiligheidssysteem als zodanig. Om burgers in staat te stellen te controleren of de NVWA de haar opgedragen taak naar behoren vervult, is openbaarmaking van de namen van de afnemers van Selten noodzakelijk. Eiseres acht de door verweerder genoemde vrees dat een verkeerd beeld in de publieke opinie zou ontstaan, ongefundeerd. Ook heeft verweerder volgens eiseres niet aangetoond dat als gevolg van openbaarmaking de betrokken bedrijven reputatieschade zouden lijden. Eiseres heeft de van verweerder ontvangen samenvatting van de GFL-meldingen, waarin per ongeluk een aantal productnamen was blijven staan, gepubliceerd. De afnemers hebben als gevolg hiervan, ondanks het bekend worden van enkele productnamen, geen reputatieschade geleden. Daarnaast heeft de Food Standards Agency in Engeland wel namen van afnemers gepubliceerd en daar is geen reputatieschade door ontstaan. Verder is het bedrijfsleven juist gebaat bij meer openheid en transparantie, omdat dat het vertrouwen zal herstellen, aldus eiseres. Ook de vleessector zelf heeft aangegeven dat alleen transparantie het vertrouwen van de consument in de veiligheid van vleesproducten zal herstellen.

25. Verweerder stelt zich – samengevat – op het standpunt dat openbaarmaking van informatie die herleidbaar is tot de betrokken afnemers (zoals namen en contactgegevens van de bedrijven, de naam van het levensmiddel en het CE-nummer van het product) deze afnemers onevenredig zou kunnen benadelen, doordat van hen in de publieke opinie een vertekend beeld zou ontstaan. Het feit dat een bedrijf betrokken is bij een terugroepactie betekent immers niet dat het bedrijf onrechtmatig heeft gehandeld. Door gebrek aan

zaaknummer: AMS 14/6213
inzake: de stichting Stichting Foodwatch Nederland

pagina 8 van 11

contextinformatie zou openbaarmaking van de gegevens ertoe kunnen leiden dat de betrokken afnemers met overtredingen worden geassocieerd en ten onrechte als overtreder worden aangemerkt, met reputatieschade en financiële schade als gevolg. Zo is goed voor te stellen dat leveranciers en afnemers van de betrokken bedrijven na openbaarmaking van de informatie niet langer, of onder ongunstiger voorwaarden, met hen zaken willen doen. Verweerder verwijst naar een uitspraak van de Afdeling van 20 december 2006 (ECLI:NL:RVS:2006:AZ4788), waarin openbaarmaking van documenten waarin inzicht werd gegeven in een melding dat op een bedrijf een bepaalde plantenziekte heerste, mocht worden geweigerd wegens onevenredige benadeling. Verweerder stelt verder met de verstrekte samenvatting voldoende inzicht te hebben gegeven in de werkwijze en het functioneren van de NVWA. Niet valt in te zien wat de geweigerde informatie hier nog aan zou kunnen toevoegen, aldus verweerder.

26. De rechtbank overweegt dat de Wob het belang van openbaarmaking voor een goede en democratische bestuursvoering als een op zichzelf staand belang vooronderstelt. Het gewicht van dit belang is niet afhankelijk van het onderwerp waarop de documenten betrekking hebben (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 17 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL4132). Bij de in het kader van de Wob te verrichten belangenafweging worden enkel het algemene of publieke belang bij openbaarmaking en de door de weigeringsgronden te beschermen belangen betrokken. De vraag of een door een weigeringsgrond te beschermen belang zich voordoet, dient door de rechter integraal te worden beoordeeld. De rechterlijke toetsing van het bestuurlijk oordeel over de vraag of het openbaarheidsbelang meer of minder zwaar weegt dan de andere in de Wob genoemde belangen, wijkt niet af van de redelijkheidstoetsing overeenkomstig artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Bij die toetsing dient het uitgangspunt van de Wob - openbaarheid is regel - zwaar te wegen. De rechtbank verwijst naar vaste rechtspraak van de Afdeling, bijvoorbeeld de uitspraak van 16 februari 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BP4706).

27. Gelet op voornoemde maatstaf is de rechtbank met verweerder van oordeel dat het belang van de volksgezondheid – nog daargelaten of dat in dit geval in het geding was – en het belang van de consument om goed geïnformeerd te zijn, geen afzonderlijke belangen zijn die een rol kunnen spelen bij de te maken belangenafweging, omdat openbaarmaking op grond van de Wob uitsluitend het belang van een publieke en democratische bestuursvoering dient. In dit geval houdt dat onder meer in dat moet kunnen worden gecontroleerd of de NVWA haar wettelijke taken naar behoren heeft uitgeoefend. Het door eiseres gedane beroep op het belang van de volksgezondheid en op artikel 10 van de Verordening (EG) Nr. 178/2002 kunnen haar niet baten.

28. Ter beoordeling ligt zodoende voor of het (zwaarwegende) belang bij openbaarmaking minder zwaar weegt dan de belangen van de afnemers, van wie verweerder stelt dat zij onevenredig zullen worden benadeeld.

29. Over de door verweerder gestelde reputatieschade overweegt de rechtbank als volgt. Verweerder heeft ter zitting verklaard dat hij naar de mogelijke schadelijke gevolgen en de omvang van die gevolgen geen onderzoek heeft gedaan. Zodoende moet worden vastgesteld dat het standpunt van verweerder dat de betrokken bedrijven schade zullen lijden, is gebaseerd op een veronderstelling. Ter onderbouwing hiervan heeft verweerder gewezen op het ontbreken van contextinformatie en het als gevolg daarvan ontstaan van een vertekend beeld bij het publiek. Naar het oordeel van de rechtbank mag als algemeen bekend worden verondersteld dat het Selten is geweest die paardenvlees heimelijk mengde met rundvlees en

zaaknummer: AMS 14/6213
inzake: de stichting Stichting Foodwatch Nederland

pagina 9 van 11

dat dat voor de afnemers van Selten niet kenbaar was. Op dit punt valt aan de afnemers van Selten ter zake van die vermenging dan ook geen verwijt te maken, aangezien de afnemers, evenals de consument, door Selten zijn misleid. De rechtbank verwijst in dit verband naar het vonnis van de rechtbank Oost-Brabant van 7 april 2015 (ECLI:NL:RBOBR:2015:1954), waarbij de bestuurder van Selten als feitelijk leidinggevende is veroordeeld voor het vervalsen van facturen en het gebruik van valse documenten bij de handel in vlees waarbij hij ook zijn afnemers heeft misleid. Anders dan verweerder heeft gesteld, acht de rechtbank het op grond van het voorgaande niet zonder meer aannemelijk dat het publiek de afnemers van Selten - ten onrechte - als overtreder zal aanmerken indien tot publicatie van de namen van de afnemers zal worden overgegaan.

30. Het voorgaande neemt niet weg dat openbaarmaking het risico in zich heeft dat de afnemers op indirecte wijze ongewild in verband zullen worden gebracht met de door (de bestuurder van) Selten gepleegde strafbare feiten. Dit is een mogelijk effect dat nadelig is voor die afnemers. Hoewel dit een onwenselijk gevolg is, heeft verweerder naar het oordeel van de rechtbank echter niet aannemelijk gemaakt dat dit ook tot zodanige schade voor de afnemers zal leiden dat sprake is van onevenredige benadeling. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat verweerder bij de openbaarmaking onder de aandacht kan brengen dat het feit dat een bedrijf betrokken is bij een terugroepactie niet betekent dat het bedrijf onrechtmatig heeft gehandeld. Ook de afnemers kunnen dit eventueel onder de aandacht brengen. De rechtbank verwijst in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling van 17 juni 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:1881). Daarnaast neemt de rechtbank in aanmerking dat het inmiddels enkele jaren geleden is dat het betreffende vlees is verhandeld.

31. Aan de uitspraak van de Afdeling van 20 december 2006 kan verweerder in dit geval naar het oordeel van de rechtbank geen steun ontleen voor zijn standpunt dat sprake is van onevenredige benadeling. In die zaak was sprake van een geheel andere situatie, namelijk van een van de Franse overheid afkomstige notificatie over mogelijke bruinrotbesmetting van een partij aardappelen, waarvan inmiddels was komen vast te staan dat die notificatie onterecht was. Een dergelijke situatie doet zich in dit geval niet voor, omdat vast staat dat Selten in de periode van 1 januari 2011 tot en met 15 februari 2013 rundvlees heeft verhandeld dat – zonder dat dat kenbaar was – was vermengd met paardenvlees.

32. Verweerder heeft ten slotte gesteld dat de geanonimiseerde gegevens voldoende inzicht bieden in de bestuursvoering van de overheid op dit punt en dat het openbaar maken van de namen van de afnemers en de namen en CE-nummers van de producten geen toegevoegde waarde heeft voor inzicht in een goede en democratische bestuursvoering. De rechtbank volgt verweerder niet in dit standpunt. Zonder openbaarmaking van die gegevens is niet na te gaan in hoeverre de NVWA haar wettelijke taken als toezichthouder naar behoren heeft uitgeoefend.

33. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat verweerder zich ten onrechte heeft beroepen op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob. Verweerder heeft niet mogen weigeren de namen van de afnemers, de product/merknamen en CE-nummers van de producten openbaar te maken. De hiertegen aangevoerde beroepsgrond slaagt.

34. Het bestreden besluit moet daarom worden vernietigd wegens strijd met artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob voor zover daarin is geweigerd de lijst van debiteuren, alsmede de namen van de afnemers, de product/merknamen en CE-nummers van de producten in de GFL-meldingen openbaar te maken. De rechtbank zal het beroep dan ook

zaaknummer: AMS 14/6213
inzake: de stichting Stichting Foodwatch Nederland

pagina 10 van 11

gegrond verklaren en het bestreden besluit in zoverre vernietigen.

35. In het kader van een finale geschillenbeslechting ziet de rechtbank aanleiding om zelf in de zaak te voorzien als bedoeld in artikel 8:72, derde lid, onder b, van de Awb. Dat betekent dat de rechtbank zal beslissen dat verweerder de lijst met debiteuren van Selten en de namen van de afnemers van het vlees van Selten, de product/merknamen en CE-nummers van de producten openbaar maakt. Niet in geschil is dat zowel de 'leveranciers' als de 'melders' op de door verweerder gemaakte samenvatting van de GFL-meldingen zijn aan te merken als afnemers van Selten. Gelet op het hetgeen is overwogen in rechtsoverweging 13 dient verweerder daarbij ook de gegevens van de eindafnemers die geen GFL-melding hebben gedaan, voor zover deze gegevens zijn vermeld in de GFL-meldingen van hun leveranciers, openbaar te maken.

36. Nu het beroep gegrond zal worden verklaard, dient verweerder aan eiseres het door haar betaalde griffierecht van € 328,- te vergoeden.

37. Tot slot ziet de rechtbank aanleiding om verweerder te veroordelen in de door eiseres gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 980,- (1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van € 490,- en een wegingsfactor 1).

zaaknummer: AMS 14/6213
inzake: de stichting Stichting Foodwatch Nederland

pagina 11 van 11

Beslissing

De rechtbank:


- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit voor zover verweerder daarbij heeft geweigerd de lijst van debiteuren van Selten, de namen van de afnemers van het vlees van Selten, de product/merknamen en CE-nummers van de producten, daaronder begrepen de gegevens van de eindafnemers die geen GFL-melding hebben gedaan voor zover deze gegevens zijn vermeld in de GFL-meldingen van hun leveranciers, openbaar te maken;
- herroept in zoverre het primaire besluit;
- bepaalt dat verweerder de lijst van debiteuren van Selten, de namen van de afnemers van het vlees van Selten, de product/merknamen en CE-nummers van de producten, daaronder begrepen de gegevens van de eindafnemers die geen GFL-melding hebben gedaan voor zover deze gegevens zijn vermeld in de GFL-meldingen van hun leveranciers, uiterlijk zes weken na verzending van deze uitspraak openbaar maakt;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde deel van het bestreden besluit;
- bepaalt dat verweerder aan eiseres het door haar betaalde griffierecht van € 328,- vergoedt;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van het geding tot een bedrag van € 980,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A.W.C.M. van Emmerik, voorzitter, en mr. J.T. Kruis en mr. B.C. Langendoen, rechters, in aanwezigheid van mr. H. van Hoeven, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 2 december 2015.

de griffier



de voorzitter



Afschrift verzonden aan partijen op:

2 DEC 2015

Voorkopie conform,
de griffier van de Arrondissementsrechtbank Sector Bestuursrecht te Amsterdam

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.

Afschrift verzonden op:

D: B
SB