



Per email: [REDACTED]



Verzenddatum
20 NOV. 2024

Bijlagen
4

Uw kenmerk

Ons kenmerk
3323511

Onderwerp

Beslissing op bezwaar inzake geheimhouding conceptadvies
gewasbeschermingsmiddelen

Geachte [REDACTED]

Bij brief van 10 april 2024 heeft u een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit van de Gedeputeerde Staten van Flevoland (hierna: Gedeputeerde Staten) van 3 april 2024, kenmerk 3247326, inzake Woo-besluit, om het conceptadvies van Pels Rijcken m.b.t. gewasbeschermingsmiddelen in zijn geheel niet openbaar te maken.

Met deze brief informeren wij u over onze beslissing op het bezwaarschrift.

1. Verloop van de procedure

Per e-mail van 20 februari 2024 heeft u, met een beroep op de Wet open overheid (hierna: Woo), een verzoek ingediend om openbaarmaking van informatie, u verzoekt specifiek om openbaarmaking van het conceptadvies van Pels Rijcken m.b.t. gewasbeschermingsmiddelen.

Per e-mail van 10 april 2024 heeft u bezwaar aangetekend tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van 3 april 2024.

2. Ontvankelijkheid

Het bezwaarschrift is binnen zes weken na bekendmaking van het bestreden besluit ingediend en voldoet aan de in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gestelde eisen.

3. Geheimhoudingsprocedure

Op 25 juni 2024 heeft de Gedeputeerde Staten besloten om geheimhouding op te leggen op het conceptadvies van pels Rijcken inzake handhaving gewasbeschermingsmiddelen op grond van de Wet Natuurbescherming (hierna: Wnb). Op 27 juni 2024 is de Provinciale Staten hierover geïnformeerd door middel van een mededeling. In het verweerschrift van 5 juli 2024 bent u hierover geïnformeerd.

4. Advies Bezwarencommissie provincie Flevoland

U heeft op 16 juli 2024 het bezwaarschrift kunnen toelichten tijdens een hoorzitting bij de onafhankelijke bezwarencommissie provincie Flevoland (hierna: de bezwarencommissie). Van deze hoorzitting is een verslag opgemaakt. De bezwarencommissie heeft een advies uitgebracht over uw bezwaarschrift. Een kopie van het advies en het verslag van de hoorzitting treft u bijgaand aan.



In het advies van de Bezwarencommissie van 17 september 2024 wordt geadviseerd om uw bezwaarschrift gegrond te verklaren. De commissie adviseert het document niet integraal aan de openbaarheid te onttrekken. De bevindingen van de bezwarencommissie luiden als volgt:

- De feitelijke weergave openbaar wordt;
- De juridische analyse niet te openbaren omdat dit een persoonlijke beleidsopvatting is voor intern beraad;
- Alleen die alinea's niet te openbaren waarin de juridische kaders (feitelijke weergave) zodanig verweven zijn met de juridische analyse (merites) dat evenmin de juridische kaders geopenbaard hoeven te worden;
- Een besluit te nemen over het opheffen van de geheimhouding.

5. Overwegingen

Gedeputeerde Staten heeft kennisgenomen van het advies van de commissie en overweegt dienaangaande als volgt.

Gedeputeerde Staten heeft per besluit van 5 november 2024 besloten om het verzoek tot opheffing van geheimhouding voor te leggen aan het Provinciale Staten op grond van artikel 86 vierde lid Provinciewet. Na goedkeuring van Provinciale Staten om de geheimhouding op te heffen, zal Gedeputeerde Staten beoordelen of er delen van dit conceptadvies onder uitzonderingen van de Woo vallen. In dat geval zal Gedeputeerde Staten besluiten die passages weg te lakken om vervolgens het conceptadvies in gelakte vorm openbaar te maken.

Provinciale Staten hebben op 13 november 2024 besloten om de geheimhouding op het conceptadvies op te heffen.

6. Zienswijzeverzoek derde-belanghebbende

Er zijn derde-belanghebbenden betrokken. De derde-belanghebbenden zijn in de gelegenheid gesteld hierover hun zienswijze te geven. Derde-belanghebbende hebben tot 6 januari 2025 de gelegenheid gekregen om hun bezwaar kenbaar te maken.

7. Uitgestelde openbaarmaking (art 4. 4, vijfde lid, van de Woo)

Aangezien belanghebbenden mogelijk bezwaar hebben tegen de openbaarmaking van de informatie vindt de feitelijke openbaarmaking van het conceptadvies niet eerder plaats, dan zes weken na dagtekening van dit besluit, conform artikel 4. 4, vijfde lid, van de Woo. De belanghebbenden krijgen de komende zes weken de gelegenheid om de openbaarmaking van deze informatie tegen te houden. Dit kunnen de belanghebbenden doen door bezwaar te maken en door daarnaast de rechter te vragen dit besluit tot openbaarmaking te schorsen. Om die reden kiest het college ervoor om het toesturen en publiceren van de documenten uit te stellen tot het moment dat de belanghebbenden geen gebruik van deze mogelijkheid hebben gemaakt of tot het moment dat de rechter heeft bepaald dat openbaarmaking plaats kan vinden.

8. Besluit

Wij besluiten om het advies van de bezwarencommissie over te nemen en uw bezwaarschrift ontvankelijk en gegrond te verklaren en om de door u gevraagde informatie gedeeltelijk openbaar te maken, na de zienswijzetermijn, zoals hierboven genoemd. De reden waarom wij deze informatie uitgesteld gedeeltelijk openbaar maken volgt uit hetgeen wij in ons beslissing op bezwaar hebben opgenomen. Ter motivering verwijzen wij u naar het advies van de bezwarencommissie.

9. Motivering

Ingevolge artikel 4.1, zevende lid, van de Woo, wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in hoofdstuk 5 (uitzonderingen) van de Woo. Het recht op openbaarmaking op grond van de Woo dient het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering. Het komt een ieder in gelijke mate toe. Daarom kan ten aanzien van de openbaarheid geen onderscheid worden gemaakt naar de persoon, de bedoeling of de belangen

van de verzoeker. Bij de te verrichten belangenafweging worden het algemene belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie en de door de weigeringsgronden te beschermen belangen betrokken, maar niet het specifieke belang van de verzoeker.

Evenmin kent de Woo een beperkte vorm van openbaarmaking. Dit betekent dat openbaarmaking van de gevraagde documenten aan u, volgens de Woo, niet uitsluitend aan u verstrekt worden. Indien wij aan u de betreffende documenten verstrekken, moeten wij deze dan ook in de meeste gevallen aan anderen geven, indien zij daarom verzoeken. In dat licht vindt de afweging dan ook plaats.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd.

In het conceptadvies staan (in)direct identificerende persoonsgegevens. Dit betreft onder meer namen, telefoonnummers en e-mailadressen van de medewerkers van de provincie en die van de bij de aangelegenheid betrokken partijen. Wij wegen het hier bedoelde belang zwaarder dan het belang van openbaarheid. Deze informatie maken wij dus niet openbaar.

Waar het gaat om de persoonsgegevens van ambtenaren in de documenten merken wij het volgende op. Indien het gaat om namen van medewerkers die niet wegens hun functie in de openbaarheid treden, weegt het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de desbetreffende ambtenaar zwaarder dan het algemeen belang van openbaarheid. Namen zijn immers persoonsgegevens en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan zich tegen de openbaarmaking daarvan verzetten. Daarbij is van belang dat het hier niet gaat om het opgeven van een naam van een ambtenaar aan een individuele burger die met deze ambtenaar in contact treedt, maar om openbaarmaking van deze persoonsgegevens in de zin van de Woo. Deze persoonsgegevens maken wij dus ook niet openbaar.

Waar van toepassing hebben wij deze persoonsgegevens in de documenten onleesbaar gemaakt onder vermelding van artikel 5.1.2.e. Woo.

Persoonlijke beleidsopvattingen in een document opgesteld voor intern beraad

Artikel 5.2, eerste lid, van de Woo, bepaalt dat in een geval van een verzoek om informatie uit documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie wordt verstrekt over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Hier staat ook omschreven wat er onder persoonlijke beleidsopvatting wordt verstaan.

- De feitelijke weergave wordt openbaar gemaakt;
- De juridische analyse zal niet openbaar worden gemaakt omdat dit een persoonlijke beleidsopvatting is voor intern beraad;
- De alinea's waarin de juridische kaders (feitelijke weergave) zodanig verweven zijn met de juridische analyse (merites) worden niet openbaar gemaakt.

Het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen

Het belang van openbaarmaking van het conceptadvies weegt in dit geval niet op tegen het goed functioneren van de provincie. De provincie dient de gelegenheid te krijgen om vertrouwelijk advies in te winnen over haar juridische positie. Openbaarmaking van het conceptadvies is schadelijk voor de procespositie van de provincie, zeker aangezien er juridische procedures lopen over handnavingsverzoek gewasbeschermingsmiddelen waarin de provincie betrokken is. Door openbaarmaking wordt hierin inzicht gegeven, hetgeen de procespositie van de provincie negatief kan beïnvloeden. Dit raakt het goed functioneren van de Staat, in dit geval de provincie en andere betrokken overheden op grond van artikel 5.1.2.i.

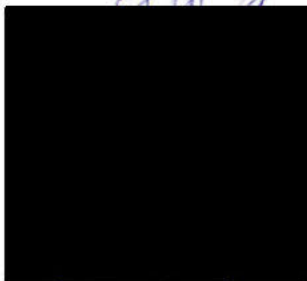
10. Plaatsing op het internet

De stukken die met dit beslissing op bezwaar voor een ieder openbaar gemaakt worden, zullen geanonimiseerd op <https://www.flevoland.nl/loket/openbare-documenten/woo-verzoeken-actueel> worden geplaatst.

Een afschrift van dit besluit zenden wij aan alle betrokken derde-belanghebbenden.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Flevoland,
de secretaris, de voorzitter,



Bijlage 1 - Informatieblad bezwaarprocedure Gedeputeerde Staten van Flevoland Bezwaar

Tegen onze besluiten kunt u op grond van artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken na datum van verzending ervan bij ons schriftelijk bezwaar maken. Uw bezwaarschrift dient ondertekend en voorzien te zijn van uw naam en adres, de datum, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht en de gronden van het bezwaar. U dient het bezwaar in op onze website <https://www.flevoland.nl/loket/loketoverview/bezwaar-tegen-beslissing-provincie-6365> Verzoek om voorlopige voorziening (VOVO):

Wanneer u van mening bent dat, in afwachting van de behandeling van uw bezwaarschrift, een voorlopige voorziening moet worden getroffen, kunt u een verzoek daartoe indienen bij de voorzieningenrechter. Het adres is Rechtbank Midden-Nederland, Afdeling Bestuursrecht, voorlopige voorzieningen. Postbus 16005, 3500 DA Utrecht. Uw verzoek om voorlopige voorziening wordt pas in behandeling genomen wanneer u griffierecht heeft betaald. De rechtbank laat u weten hoe hoog het griffierecht is en op welke wijze u dit kunt overmaken

Over slaan van de bezwaarschriftenprocedure

Op grond van artikel 7:1a van de Algemene wet bestuursrecht kunt u in uw bezwaarschrift aangeven dat u de bezwaarschriftenprocedure wilt overslaan en rechtstreeks in beroep wilt gaan bij de bestuursrechter. In artikel 7:1 a tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat wij een dergelijk verzoek in ieder geval moeten afwijzen wanneer: A) het bezwaarschrift is gericht tegen het niet op tijd nemen van een besluit. B) tegen het besluit door een andere belanghebbende ook een ander bezwaarschrift is ingediend waarin zo' n verzoek niet is gedaan en dit bezwaarschrift ontvankelijk is.

Wij stemmen alleen in met het verzoek om de bezwaarschriftenprocedure over te slaan, wanneer de zaak daarvoor geschikt is. Wanneer dit het geval is, zenden wij het bezwaarschrift door aan de bevoegde rechter.

Proceskostenvergoeding:

Tot slot wijzen wij u er nog op dat u op grond van artikel 7:15, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht bij ons - voordat wij een besluit hebben genomen op uw bezwaarschrift - een verzoek kunt indienen om de kosten die u redelijkerwijs in verband met de behandeling van uw bezwaarschrift moet maken, te vergoeden. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om kosten van rechtsbijstand, kosten van een getuige/deskundige; reis- en verblijfkosten, kosten van uittreksels uit openbare registers, telefoongesprekken. Bij het indienen van zo'n verzoek moet u het bedrag van de vergoeding aangeven en stukken overleggen waaruit blijkt dat u deze kosten daadwerkelijk heeft gemaakt. Bij het besluit dat wij op het bezwaarschrift nemen, wordt tegelijkertijd een besluit genomen op een ingediend verzoek om vergoeding van de kosten.

Bijlage 2 Uitzonderingsgronden Woo

Ingevolge artikel 4.1, zevende lid, van de Woo, wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in artikel 5.

Artikel 5.1. van de Woo luidt, voor zover relevant, als volgt:

1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
 - a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
 - b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
 - c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
 - d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;
 - e. nummers betreft die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven als bedoeld in artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt.
2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties;
 - b. de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter;
 - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - d. de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - f. de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;
 - g. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
 - h. de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;
 - i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.
3. Indien een verzoek tot openbaarmaking op een van de in het tweede lid genoemde gronden wordt afgewezen, bevat het besluit hiervoor een uitdrukkelijke motivering.
4. Openbaarmaking kan tijdelijk achterwege blijven, indien het belang van de geadresseerde van de informatie om als eerste kennis te nemen van de informatie dit kennelijk vereist. Het bestuursorgaan doet mededeling aan de verzoeker van de termijn waarbinnen de openbaarmaking alsnog zal geschieden.
5. In uitzonderlijke gevallen kan openbaarmaking van andere informatie dan milieu-informatie voorts achterwege blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Het bestuursorgaan baseert een beslissing tot achterwege laten van de openbaarmaking van enige informatie op deze grond ten aanzien van dezelfde informatie niet tevens op een van de in het eerste of tweede lid genoemde gronden.
6. Het openbaar maken van informatie blijft in afwijking van het eerste lid, onderdeel c, in geval van milieu-informatie eveneens achterwege voor zover daardoor het in het eerste lid,

- onderdeel c, genoemde belang ernstig geschaad wordt en het algemeen belang van openbaarheid van informatie niet opweegt tegen deze schade.
7. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.

Artikel 5.2. van de Woo luidt, voor zover relevant, als volgt:

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.
2. Het bestuursorgaan kan over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.
3. Onverminderd het eerste en tweede lid wordt uit documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming door een minister, een commissaris van de Koning, Gedeputeerde Staten, een gedeputeerde, het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester en een wethouder, informatie verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.
4. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.



Advies

Aan:

Gedeputeerde Staten

Betreft:

Bezwaar [REDACTED] tegen Woo-besluit niet openbaarmaking concept-advies Pels Rijcken m.b.t. verzoek handhaving Wnb gewasbeschermingsmiddelen

Registratienummer
3299419

1. Inleiding

Het bezwaarschrift van 10 april 2024 is ingediend door [REDACTED] en is gericht tegen het besluit van Gedeputeerde Staten (hierna GS) van 3 april 2024, kenmerk 3247326. In dit besluit hebben GS besloten om het conceptadvies van Pels Rijcken m.b.t. verzoek handhaving Wnb gewasbeschermingsmiddelen in zijn geheel niet openbaar gemaakt.

Op 16 juli 2024 hebben partijen hun standpunten mondeling toegelicht. Het verslag van deze hoorzitting maakt onderdeel uit van dit advies en is opgenomen in bijlage I.

2. Juridisch kader

De relevante juridische regelgeving is opgenomen in bijlage II.

3. Bezwaargronden

Bezwaarde voert vier gronden aan.

1. Het Woo besluit omzeilt de nuttige werking en het doel van het verdrag van Aarhus en de Wet open overheid en dient daarom herzien te worden.

2. Ten onrechte is artikel 5.1 lid 7 van de Woo buiten toepassing gelaten. Daarbij is relevant dat het gehele document waar het verzoek op ziet, ziet op emissies, anders was het document er immers niet.

3. Er is geen sprake van intern beraad, omdat het advies niet op verzoek van GS is opgesteld maar op verzoek van het IPO "In IPO verband is besloten om de landsadvocaat in te schakelen om zo veel mogelijk gezamenlijk op dit verzoek te reageren." Bron: Agenda Gedeputeerde Staten, kenmerk 3213393, 9 januari 2024. Het IPO is geen overheidsorgaan, dus per definitie is er geen sprake van intern beraad en niet van persoonlijke beleidsopvattingen, al dan niet van dhr. R. Veldhuis.

4. De Woo kent een ander kader dan de Wob inzake weigeringsgronden, verwijzen naar rechtspraak inzake de Wob treft daarom geen doel. Temeer omdat de door GS aangehaalde zaken (ECLI:NL:RVS:2020:2610 en ECLI:NL:RVS:2018:1258) niet zien op emissies.

4. Standpunten GS

1 en 2. Er wordt in het conceptadvies niet ingegaan op de punten a, b en c van artikel 2 derde lid van het verdrag van Aarhus. Het conceptadvies toetst meer of de juridische analyse die de provincie volgt correct is. Dit is anders dan het verstrekken van feitelijke informatie over de toestand van het milieu.

Voor het begrip milieu-informatie verwijst artikel 2.1 Woo naar artikel 19.1a van de Wet milieubeheer. In lid 1 van dit artikel wordt onder milieu-informatie onder andere alle informatie, neergelegd in documenten, over de toestand van elementen van het milieu en maatregelen, met inbegrip van bestuurlijke maatregelen bedoeld.

In het conceptadvies is er volgens GS geen sprake van informatie over de elementen van het milieu en factoren die het milieu kunnen aantasten. Evenmin is sprake van informatie over maatregelen en activiteiten die een uitwerking hebben op het milieu of informatie over maatregelen of activiteiten ter bescherming daarvan. Er wordt tot slot in het conceptadvies niet ingegaan op enig milieu of emissiegegevens

3. Wat betreft intern beraad is tijdens de hoorzitting aangegeven dat het advies is gevraagd in opdracht van de provincies en het ministerie naar aanleiding van het handhavingsverzoek dat bij alle provincies is ingediend. In het bestreden besluit is aangegeven dat het conceptadvies bijdraagt aan het bepalen van de strategie van de provincies in lopende juridische procedures over dit onderwerp. Door openbaarmaking wordt hierin inzicht gegeven, hetgeen de procespositie van de provincies negatief kan beïnvloeden.

4. GS geven aan dat wat betreft advocaten adviezen, de Woo hierin geen verandering heeft beoogd t.o.v de Wob (ECLI:NL:RVS:2020:2610). Advocaten adviezen vallen onder intern beraad.

5. Beoordeling commissie

- *Ontvankelijkheid*

Het bezwaarschrift is tijdig ingediend en bezwaarde is belanghebbende. Het bezwaar voldoet ook aan de overige eisen die de Awb stelt, zodat het bezwaar ontvankelijk is en inhoudelijk kan worden behandeld.

- *Omvang geschil, geheimhouding GS*

Allereerst merkt de commissie op dat na indiening van het bezwaar, op 25 juni 2024, GS van de provincie Flevoland hebben besloten om geheimhouding op te leggen op het conceptadvies van Pels Rijcken inzake verzoek handhaving Wnb gewasbeschermingsmiddelen. GS hebben besloten om voor onbepaalde tijd geheimhouding op dit document te leggen. Op 27 juni 2024 zijn Provinciale Staten hierover geïnformeerd door middel van een mededeling.

De commissie merkt allereerst op dat tijdens de hoorzitting is gebleken dat het reglement van orde provinciale staten 2021, voor wat betreft de geheimhouding is achterhaald door een nieuwe bepaling in de Provinciewet die vanaf 1 april 2023 van kracht is. Opgelegde geheimhouding door GS hoeft niet meer te worden bekrachtigd door PS. Voorts is in artikel 86 lid 3 Provinciewet opgenomen dat een verplichting tot geheimhouding voort duurt totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd haar opheft. In het onderhavige geval hebben GS op 25 juni 2024 geheimhouding opgelegd en dienen GS de verplichting op te heffen.

De commissie overweegt voorts dat een verzoek om openbaarmaking van documenten waarvan op grond van de Provinciewet geheimhouding is opgelegd, moet behalve als Woo- verzoek, ook worden opgevat als een verzoek om opheffing van de geheimhouding (vaste rechtspraak sinds ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:314). GS moeten daarom besluiten of de geheimhouding kan worden opgeheven of niet. Tegen een besluit tot afwijzing van een verzoek om opheffing staat beroep open bij de bestuursrechter. In zo'n geval moet de bestuursrechter toetsen of zich een belang als genoemd in artikel 5.1 Woo voordoet, omdat uitsluitend hierin een grondslag voor geheimhouding gelegen kan zijn. Als zich zo'n belang voordoet, moest de rechter voorheen (onder de Wob) met terughoudendheid toetsen of GS gebruik heeft kunnen maken van zijn bevoegdheid tot het opleggen van geheimhouding en hoe het dat heeft gedaan (ABRvS 26 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:610, AB 2014/147, m.nt. E.J. Daalder). Dat was dus geen 'gewone' belangenafweging tussen het publieke belang van openbaarheid en het door artikel 10 Wob beschermde belang, maar een belangenafweging waarin rekening kon worden gehouden met politieke belangen. Het lijkt erop dat de Afdeling hier onder de Woo geen rekening meer mee wil houden. In ABRvS 3 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1718 en ABRvS 17 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1925 wordt een 'gewone' belangenafweging gemaakt.

Hoe de rechter dit toetst is echter in deze bezwaarprocedure niet aan de orde. Evenmin geeft de commissie advies hoe zij het verzoek tot opheffing geheimhouding moet beoordelen. De

commissie is immers alleen bevoegd om te adviseren over bezwaren. De commissie zal nu beoordelen of er Woo gronden zijn die rechtvaardigen dat het gehele stuk niet openbaar wordt gemaakt. Vervolgens is het aan GS om te beoordelen of zij gronden zien die het rechtvaardigen om de geheimhouding niet op te heffen. Daarna bestaat de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen de beslissing op bezwaar en in beroep te gaan tegen het besluit van GS over het wel of niet opheffen van de geheimhouding.

De bezwaargronden zal de commissie in een andere volgorde behandelen vanwege de leesbaarheid van het advies.

- *Bezwaargrond 3, is er sprake van persoonlijke beleidsopvatting ten behoeve van intern beraad.*

De commissie overweegt voor wat betreft het intern beraad dat het stuk is opgesteld voor alle provincies. Anders dan bezwaarde meent, is naar oordeel van de commissie het IPO geen zelfstandig bestuursorgaan. Het IPO is een vereniging van, voor en door de provincies. De provincies zijn de leden van de vereniging en zijn vertegenwoordigd in het Bestuur en de Algemene Vergadering. De commissie is voorts van oordeel dat de landsadvocaat een externe derde is. Documenten van externe derden, die zijn opgesteld met het oog op intern beraad, kunnen slechts onder intern beraad vallen in het geval dat de externe derde geen ander belang heeft dan het bestuursorgaan vanuit de eigen ervaring en deskundigheid een opvatting te geven over een bestuurlijke aangelegenheid. Daarvan is in dit geval sprake. De landsadvocaat behartigt geen eigen belang, maar geeft vanuit zijn deskundigheid, zoals verzocht, zijn visie op het handhavingsverzoek van meten = weten inzake gewasbeschermingsmiddelen. Er is daarom sprake van intern beraad.

De commissie staat vervolgens voor de vraag of het conceptadvies integraal aan de openbaarheid mocht worden onttrokken vanwege persoonlijke beleidsopvattingen (artikel 5.2, eerste lid, van de Woo) Volgens de Woo wordt onder persoonlijke beleidsopvattingen verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.

De commissie heeft het concept-advies op de hoorzitting tijdens een korte schorsing ingezien en gelezen. De commissie stelt vast dat het conceptadvies aanvangt met een feitelijke weergave van het handhavingsverzoek. De commissie overweegt dat als deze feitelijk weergave niet nauw verweven is met een persoonlijke beleidsopvatting dit openbaar gemaakt moet worden. Voorts is de commissie niet gebleken dat de feitelijke weergave nauw verweven is met een persoonlijke beleidsopvatting zodat de commissie GS adviseert om dit onderdeel openbaar te maken.

De commissie heeft daarna gezien dat er een uiteenzetting van juridische kaders wordt gegeven, en dat deze niet behoort tot de persoonlijke beleidsopvatting. Deze moet daarom in principe openbaar worden gemaakt tenzij de uiteenzettingen van juridische kaders, nauw verweven zijn met de bespreking van de juridische merites, zodat de feitelijk onderdelen evenmin worden geopenbaard (ECLI:NL:RVS:2020:2610 r.o 10.7). Vanwege het korte tijdsbestek waarin de commissie het stuk heeft mogen inzien kan zij hier geen oordeel over geven. De commissie adviseert GS om de delen die geen persoonlijk beleidsopvatting bevatten, zoals de juridische kaders die niet zodanig verweven zijn met de juridische merites, alsnog openbaar te maken.

De stelling van GS dat de persoonlijke beleidsopvatting zodanig samenhangend verweven zijn dat daardoor het gehele stuk niet openbaar gemaakt kan, zoals hierboven betoogd niet worden gevolgd.

- *Bezwaargrond 1 en 2, is er sprake van milieugegevens ?*

Ingevolge artikel 2.1 Woo is milieu informatie hetgeen daaronder wordt verstaan zoals bepaald in artikel 19.1a Wet milieu beheer. Wanneer er sprake is van milieu informatie dan vereist artikel 5.2. lid 4 een belangenafweging tussen het belang van de bescherming van de persoonlijk beleidsopvatting en het belang van openbaarmaking. Dit is een uitzondering op de hoofdregel. Deze regel volgt uit het verdrag van Aarhus.

Onder milieu-informatie wordt op grond van artikel 2.1 van de Woo in samenhang met artikel 19.1a, eerste lid, aanhef en onder c, in samenhang met onder a, van de Wet milieubeheer mede verstaan alle informatie, neergelegd in documenten, over maatregelen, met inbegrip van bestuurlijke maatregelen, zoals beleidsmaatregelen, wetgeving, plannen, programma's, milieuakkoorden en activiteiten die op de elementen water of bodem een uitwerking hebben of kunnen hebben, alsmede maatregelen of activiteiten ter bescherming van die elementen.

De commissie is van oordeel dat in het conceptadvies niet gesproken wordt over een aanpak van de gewasbeschermingsmiddelen of over het treffen van maatregelen maar dat er alleen een juridische analyse wordt gemaakt over bestaande rechtspraak en de juridische merites hierop. De commissie is daarom van oordeel dat het conceptadvies niet ziet op emissie zoals bedoeld in artikel 19.1.a van de Wet Milieubeheer (zie ook ECLI:NL:RBGEL:2024:1647).

Omdat geen sprake is van milieu-informatie hoeft er geen afweging te worden gemaakt over het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen tegen het belang van openbaarmaking.

- *Bezwaargrond 4, is rechtspraak onder Wob toepasbaar op Woo?*

De commissie overweegt dat op veel onderdelen de Woo vergelijkbaar is met de Wob en daarom de rechtspraak van de Wob in veel gevallen wel toepasbaar is, op de onderdelen die anders zijn geldt dat niet. Zo is het begrip 'persoonlijke beleidsopvattingen' in artikel 5.2 van de Woo, gezien de uitzonderingen die expliciet worden gemaakt, aangescherpt ten opzichte van de Wob. Niet alleen feiten, maar ook prognoses en (gevolgen van) beleidsalternatieven of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter zijn expliciet uitgesloten van het begrip persoonlijke beleidsopvattingen. De reikwijdte van dit begrip is ingeperkt, waardoor er minder snel sprake is van documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. Wat betreft de juridisch analyse van advocaten is er echter geen verandering.

- *Subsidiaire afwijzingsgrond*

Voorts overweegt de commissie nog wat betreft de subsidiaire afwijzingsgrond dat het stuk integraal wordt geweigerd vanwege artikel 5.1. eerste lid onder I; het belang van het goed functioneren (....) van bestuursorganen weegt niet op tegen het belang van het openbaren. het volgende.

Volgens, kamerstukken II 2019/20, 35112, 9, p. 46-50, is deze uitzonderingsgrond bijvoorbeeld aan de orde bij informatie uit gespreksverslagen en verklaringen met betrekking tot binnen of door de overheid uitgevoerde onderzoeken, zoals disciplinaire onderzoeken of onderzoeken naar een bepaalde gebeurtenis (bijvoorbeeld door de rijksrecherche of een rekenkamer, of in het kader van een integriteitsonderzoek). Als dergelijke gespreksverslagen openbaar worden gemaakt, kan dat tot gevolg hebben dat betrokkenen in de toekomst terughoudender worden met het afleggen van verklaringen bij vergelijkbare onderzoeken. Dat zal ten koste gaan van de kwaliteit van dergelijke onderzoeken en daarmee van het goed functioneren van de overheid. Het bestuursorgaan zal moeten aantonen dat bij openbaarmaking van de betreffende informatie het goed functioneren van de overheid in het gedrang komt. De belangenafweging moet op het moment van besluitvorming (ex nunc) worden gemaakt. Tijdsverloop kan daarmee van invloed zijn op de uitkomst van de belangenafweging.

De commissie is van oordeel dat de subsidiaire afwijzingsgrond hier niet van toepassing is omdat het conceptrapport niet ziet op het handelen van de overheid maar om de juridisch interpretatie.

- *Is er sprake van een processtuk?*

Voor zover tijdens de hoorzitting werd gesuggereerd dat sprake is van een processtuk omdat is aangegeven dat dit stuk helpt bij de juridische procedures, overweegt de commissie als volgt. Er kan alleen sprake zijn van een processtuk als een stuk is opgesteld ten behoeve van de procedure. Alleen stukken die specifiek zijn opgesteld voor een beroep vallen buiten het bereik van de Woo. Dit is hier echter niet het geval. Ten tijde van het opstellen van dit stuk was er immers nog geen beroep bij de rechtbank. Onder de Wob vielen nog wel alle processtukken onder de Wob, hierdoor kon het voorkomen dat stukken die normaliter binnen de reikwijdte van de

Wob vallen, enkel vanwege het feit dat ze deel uitmaken van het procesdossier aan de openbaarheid worden onttrokken. Onder de Woo is dit veranderd. De Woo is in tegenstelling tot de Wob wel van toepassing op stukken uit het procesdossier die niet specifiek voor de procedure zijn opgesteld (Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 90-91). Dat dit advies bijdraagt aan het bepalen van de strategie van de provincies in toekomstige juridische procedures over dit onderwerp maakt niet dat er daardoor sprake is van een processtuk.

6. Advies

Gelet op het bovenstaande adviseert de commissie om het bezwaar gegrond te verklaren en het document niet integraal aan de openbaarheid te onttrekken waarbij

- De feitelijke weergave openbaar wordt;
- De juridische analyse niet te openbaren omdat dit een persoonlijke beleidsopvatting is voor intern beraad;
- Alleen die alinea's niet te openbaren waarin de juridische kaders (feitelijke weergave) zodanig verweven zijn met de juridische analyse (merites) dat evenmin de juridisch kaders geopenbaard hoeven te worden;
- Een besluit te nemen over het opheffen van de geheimhouding.

Lelystad, 17 september 2024

Namens de bezwarencommissie provincie Flevoland,

 , voorzitter

 secretaris

Bijlage I
Verslag hoorzitting

Aanwezigen
Commissie



Bezwaarden [redacted] (middels teams)

Namens GS [redacted]

De voorzitter heet een ieder welkom en licht de procedure toe. De voorzitter ziet dat er inmiddels geheimhouding op het stuk is opgelegd.

Bezwaarde hoort nu voor het eerst dat er geheimhouding is opgelegd. Hij vindt dat dit niet kan. Bezwaarde meent dat je niet tijdens de bezwaarprocedure de spelregels kunt veranderen.

De voorzitter vraagt of er ook bekrachtiging is gevraagd aan Provinciale Staten, zoals artikel 49 van het reglement van orde 2021 voorschrijft. De staten dienen in eerstvolgende vergadering het besluit te bekrachtigen.

GS geven aan dat er geen bekrachtiging is gevraagd het is alleen medegedeeld. Inmiddels hoeven PS ook niet meer te bekrachtigen. GS geven aan dat dit in artikel 25 van de Provinciewet was bepaald, maar dat deze per 1 april 2023 is komen te vervallen. In het reglement staat dit nog wel, maar deze is verouderd. Ze hoeven het nu alleen nog maar mede te delen aan PS.

Bezwaarde meent dat het Woo besluit dient te gaan over de situatie ten tijde van de aanvraag. Je kan niet daarna nog geheimhouding opleggen.

Het lid Verstege geeft aan dat er ex nunc getoetst wordt, dwz dat alle gegevens ten tijde van de beslissing op bezwaar moeten worden meegenomen. De geheimhouding moet daarom meegenomen worden. De vraag is nu of dit bezwaar ook gezien wordt als een verzoek tot opheffing van de geheimhouding.

Bezwaarde zegt dat beroep is ingediend tegen de handhavingszaak. Daar hebben ze evenmin het gehele procesdossier ontvangen. Nu is er ook al geheimhouding opgelegd, daarmee lijkt het wel een heel interessant document te zijn. De landsadvocaat heeft een belangrijke functie. Bezwaarde meent dat de volledige besluitvorming uit handen is gegeven aan Pels Rijcken. Dat is op te maken uit de motivatie. Als buitenstaander ziet hij Pels Rijcken als een geheim bestuursorgaan, op deze manier sneuvelt de rechtstaat. Het handhavingsverzoek zag op emissie en immissie van gewasbeschermingsmiddelen. Het gaat daarom om het milieu en dan mag je minder wegtakken.

GS zeggen te hebben getoetst op de Woo gronden, het advies is afgegeven voor de procestactiek in het handhavingsverzoek. GS ziet niet dat zij weigeren op grond van milieugegevens. Het is een juridisch en persoonlijk advies die zodanig is verweven dat er geen onderscheid gemaakt kan worden tussen strategie en persoonlijke opvattingen. Vanuit GS is het stuk integraal geweigerd omdat eerst het proces afgerond moet zijn alvorens het advies openbaar wordt.

De voorzitter schorst de vergadering 15 minuten om het stuk van de landsadvocaat in te zien, deze heeft de commissie nog niet gezien.

Bezwaarde ziet nu veel nieuwe problemen. Volgens hem heeft hij geen goed dossier. Hij wist niet van de geheimhouding af.

De secretaris geeft aan dat in het verweerschrift hierna wordt verwezen.

Bezwaarde geeft aan dat er telkens wordt gesproken over derde belanghebbende, wie is dat? Is dat IPO? Dan meent bezwaarde dat er geheimhouding is opgelegd op een stuk wat geen overheidsinformatie was. Want als IPO advies vraagt dan is het geen overheidsinformatie.

Het lid Verstege geeft aan dat het IPO het advies namens de 12 provincies heeft gevraagd.

Bezwaarde is dan van oordeel dat het IPO opeens een bestuursorgaan is. Dan had het besluit doorgezonden moeten worden naar het IPO.

Het lid de heer Verstege geeft aan dat dit niet zo is, het IPO is een belangenvereniging.

Bezwaarde is het hier niet mee eens. Bij parkeerbedrijven zijn hier uitspraken over.

Het lid Verstege zegt dat het bij parkeerbedrijven anders ligt. Zij hebben een formeel mandaat, dat is bij IPO niet het geval.

Bezwaarde zegt dat de landsadvocaat niet kan adviseren zonder dat het IPO hier formeel mandaat voor heeft.

Bezwaarde begrijpt niet dat er alsnog geheimhouding wordt opgelegd, terwijl het hele stuk onder de Woo ook is geweigerd. Hij denkt dat dit komt omdat GS denkt dat het bezwaar slaagt. Het advies is gebruikt ter onderbouwing van een besluit, het raadplegen van een advocaat maakt onderdeel uit van de besluitvorming. Dan is het een heel ander verhaal.

Bezwaarde vraagt waarom de mogelijkheid is geboden om zienswijze in te dienen? Het gaat immers om emissie en daarover kan je geen zienswijze indienen. Het advies maakt een onlosmakelijk onderdeel van het besluit en je moet inzage hebben op de besluitvorming.

GS geven aan dat de derde-belanghebbenden de 12 provincies zijn, zij hebben gevraagd om het advies. Het IPO is geen bestuursorgaan. IPO en het ministerie hebben samen dit advies gevraagd. Er is verder niets met het conceptadvies van Pels Rijcken gedaan.

GS geven aan dat in een openbare PS mededeling is aangegeven dat hangend het proces dit stuk geheim moet blijven obv. art 5.2 eerste lid Woo, intern beraad. Zodra het proces is afgelopen willen ze het advies openbaren. Er is geen jurisprudentie op Woo, maar de jurisprudentie van de Wob is ook nog van toepassing. Daarom wordt verwezen naar Wob zaken.

Bezwaarde hoort nu net dat ministerie weer in beeld is gekomen, handhavingsverzoek zou doorgezonden worden naar ministerie, maar dit is nooit bij ministerie aangekomen. Zij hebben nooit een ontvangstbevestiging of doorzendbrief ontvangen.

GS geven aan dat in de GS nota van 9-1-2024 bij punt 1.3 wordt verwezen dat deze taak bij Rijksoverheid ligt.

De voorzitter bedankt de aanwezigen voor hun inbreng en sluit de hoorzitting.

Bijlage III
Relevante regelgeving

Wet open overheid (Woo)
Artikel 5.1. Uitzonderingen
(...)

2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen: (...)

g. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft:

i. het goed functioneren van de staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.(...)

7. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.

Artikel 5.2. Persoonlijke beleidsopvattingen

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.

2. Het bestuursorgaan kan over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

3. Onverminderd het eerste en tweede lid wordt uit documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming door een minister, een commissaris van de Koning, Gedeputeerde Staten, een gedeputeerde, het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester en een wethouder, informatie verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.

4. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

Verdrag van Aarhus

In artikel 2 derde lid van dit Verdrag wordt de volgende omschrijving gegeven van het begrip milieu-informatie:

a. de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschappen en natuurgebieden, biologische diversiteit en componenten daarvan, met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen, en de interactie tussen deze elementen;

b. factoren, zoals stoffen, energie, geluid en straling, en activiteiten of maatregelen, met inbegrip van bestuurlijke maatregelen, milieuakkoorden, beleid, wetgeving, plannen en programma's die de elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten binnen het toepassingsgebied van het voorgaande onder a), en kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen gebruikt in milieubesluitvorming;

c. de toestand van de menselijke gezondheid en veiligheid, de menselijke levensomstandigheden, cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken, voorzover deze worden of kunnen worden aangetast door de toestand van de elementen van het milieu of, via deze elementen, door de factoren, activiteiten of maatregelen bedoeld in het voorgaande onder b); Alle informatie in geschreven, visuele, auditieve, elektronische of enige andere materiële vorm over:

Wet Milieubeheer

art 19.1a openbaarheid van milieu informatie

1. 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.
2. De definitie van «document» in artikel 2.1 van de Wet open overheid is van overeenkomstige toepassing.

Geheimhouding

Artikel 84 Provinciewet

Provinciale staten, gedeputeerde staten, de commissaris van de Koning en een commissie als bedoeld in hoofdstuk V kunnen op grond van een belang, genoemd in artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Wet open overheid, een verplichting tot geheimhouding opleggen ten aanzien van informatie die bij dat orgaan berust.

Artikel 85 Provinciewet

1. Provinciale staten kunnen informatie ten aanzien waarvan krachtens artikel 23, vierde lid, een verplichting tot geheimhouding geldt of zij een verplichting tot geheimhouding hebben opgelegd, verstrekken aan gedeputeerde staten, de commissaris van de Koning, de rekenkamer en een commissie als bedoeld in hoofdstuk V.
2. Gedeputeerde staten kunnen informatie ten aanzien waarvan zij een verplichting tot geheimhouding hebben opgelegd, verstrekken aan provinciale staten, de rekenkamer en een commissie als bedoeld in hoofdstuk V.
3. De commissaris van de Koning kan informatie ten aanzien waarvan hij een verplichting tot geheimhouding heeft opgelegd, verstrekken aan provinciale staten, gedeputeerde staten, de rekenkamer en een commissie als bedoeld in hoofdstuk V.
4. Een commissie als bedoeld in hoofdstuk V kan informatie ten aanzien waarvan zij een verplichting tot geheimhouding heeft opgelegd, verstrekken aan provinciale staten, gedeputeerde staten, de commissaris van de Koning en de rekenkamer.
5. Indien gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning overeenkomstig het tweede of derde lid informatie verstrekken aan een commissie waarin leden van provinciale staten zitting hebben, verstrekken gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning die informatie tevens aan provinciale staten.
6. Indien gedeputeerde staten, de commissaris van de Koning of een commissie overeenkomstig het tweede, derde of vierde lid informatie verstrekken aan provinciale staten, kunnen provinciale staten die informatie verstrekken aan anderen. Provinciale staten kunnen regels stellen over het verstrekken van informatie ten aanzien waarvan een verplichting tot geheimhouding is opgelegd door gedeputeerde staten, de commissaris van de Koning of een commissie en die tevens aan provinciale staten is verstrekt.

Artikel 86 Provinciewet

1. Een verplichting tot geheimhouding wordt vermeld op het stuk ten aanzien waarvan de geheimhouding geldt. Indien de geheimhouding geldt ten aanzien van informatie anders dan in schriftelijke vorm, wordt de verplichting op een passende wijze kenbaar gemaakt.

2. Een verplichting tot geheimhouding wordt in acht genomen door allen die van de informatie kennis dragen.
3. Een verplichting tot geheimhouding duurt voort totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd haar opheft. Indien de verplichting tot geheimhouding is opgelegd door een commissie, kan die verplichting tevens worden opgeheven door het orgaan dat de commissie heeft ingesteld.
4. Indien informatie ten aanzien waarvan een verplichting tot geheimhouding geldt aan provinciale staten is verstrekt, duurt die verplichting in afwijking van het derde lid voort totdat de provinciale staten haar opheffen.
5. Een lid van provinciale staten of van een door provinciale staten ingestelde commissie als bedoeld in hoofdstuk V dat in strijd handelt met het tweede lid kan bij besluit van provinciale staten ten hoogste drie maanden worden uitgesloten van het ontvangen van informatie ten aanzien waarvan een verplichting tot geheimhouding geldt.



Provinciale Staten van Flevoland
Statenvergadering d.d. : **13 NOV. 2024**
Conform besloten.

Onderwerp

Opheffen geheimhouding van het juridische conceptadvies over gewasbeschermingsmiddelen van Pels Rijcken op basis van Wet natuurbescherming (Wnb)

Gedeputeerde Staten stellen voor

1. Beslispunten

1. Provinciale Staten voor te stellen de geheimhouding op het conceptadvies van Pels Rijcken m.b.t. verzoek handhaving Wet natuurbescherming met kenmerk #3282897 op te heffen op grond van artikel 86 vierde lid Provinciewet.

2. Eerdere behandeling

Op 25 juni 2024 bent u via een PS-mededeling met kenmerk #3283443 geïnformeerd over het besluit van Gedeputeerde Staten om het conceptadvies van Pels Rijcken geheim te houden. Het conceptadvies heeft ter inzage in de kluis van de griffie gelegen.

3. Bevoegdheden PS en doel behandeling

Gedeputeerde Staten hebben op 25 juni 2024 besloten om het conceptadvies van Pels Rijcken geheim te houden, voor onbepaalde tijd. Ze hebben de Provinciale Staten via een PS-mededeling op de hoogte gebracht van deze geheimhouding¹. Alleen Provinciale Staten hebben de bevoegdheid om deze geheimhouding weer op te heffen².

4. Verdere behandeling PS

Na goedkeuring van Provinciale Staten om de geheimhouding op te heffen, zal Gedeputeerde Staten beoordelen of er delen van dit conceptadvies onder uitzonderingen van de Wet open overheid (Woo) vallen. In dat geval zal Gedeputeerde Staten besluiten die passages weg te lakken om vervolgens het conceptadvies in gelakte vorm openbaar te maken.

5. Korte toelichting op voorstel

Op 3 april 2024 heeft Gedeputeerde Staten besloten het Woo-verzoek - om openbaarmaking van het conceptadvies van Pels Rijcken - af te wijzen.

Op 10 april 2024 tekende de verzoeker bezwaar aan tegen dit besluit.

De mondelinge hoorzitting over het bezwaar vond plaats op 16 juli in de bezwarencommissie van de Provincie Flevoland.

Op 17 september 2024 heeft de bezwarencommissie geadviseerd om het conceptadvies toch gedeeltelijk openbaar te maken. Het voorstel is als volgt:

- Het deel met feitelijke informatie kan openbaar worden gemaakt.
- De juridische analyse blijft geheim, omdat dit een persoonlijke mening voor intern overleg betreft.
- Alleen de alinea's waarin de feitelijke informatie en juridische analyse te sterk met elkaar verweven zijn, hoeven niet openbaar te worden.
- Er moet een besluit genomen worden over het opheffen van de geheimhouding.

Provinciale Staten
13 november 2024

Agendapunt
8

Lelystad
5 november 2024

Registratienummer
3323833

Expertiseteam
ETJZI

Portefeuillehouder
Klopman, J.

Routing

¹ artikel 85, lid 2 Provinciewet

² artikel 86, lid 4 Provinciewet

6. Beoogd effect

Dit voorstel aan de Provinciale Staten gaat over het opheffen van de geheimhouding op het conceptadvies van Pels Rijcken.

7. Argumenten

Provinciale Staten is via een mededeling geïnformeerd over de geheimhouding. Aangezien het concept advies onder geheimhouding aan Provinciale Staten is verstrekt dient het besluit tot opheffing van de geheimhouding door Provinciale Staten te worden genomen³.

Aansluitend kan Gedeputeerde Staten dan het conceptadvies van Pels Rijcken beoordelen en weglakken wat nodig is op basis van het advies van onder meer de bezwarencommissie.

8. Bijlagen

Naam stuk:	eDocs nummer:	Bijgevoegd of periode ter inzage
PS Mededeling – Informatie over ter inzagelegging van geheim document inzake conceptadvies door Pels Rijcken m.b.t. verzoek handhaving Wnb gewasbeschermingsmiddelen	3283443	Bijgevoegd

³ Op grond van een uitspraak van de Raad van State, moet een verzoek om documenten openbaar te maken worden gezien als een verzoek om de geheimhouding op te heffen.



PROVINCIE FLEVOLAND

Provinciale Staten van Flevoland,

gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 5 november 2024, nummer 3323833.

BESLUITEN:

1. De geheimhouding op het conceptadvies van Pels Rijcken m.b.t. verzoek handhaving Wet natuurbescherming met kenmerk #3282897 op te heffen op grond van artikel 86 vierde lid Provinciewet.

Aldus besloten in de openbare vergadering van Provinciale Staten van 13 november 2024

griffier



mr. A. Kost

voorzitter



A.J. Gerritsen

Als bespreekstuk op de agenda (zie stemverhouding)				
Partij	Zetels	Aanwezig	Voor	Tegen
BBB	10			
VVD	4			
PVV	3			
PvdA	3			
GroenLinks	3			
ChristenUnie	2			
D'66	2			
CDA	2			
JA21	2			
PvdD	2			
FvD	2			
SP	2			
SGP	2			
SterkLokaalFlevoland	1			
50PLUS	1			
Totaal	41			
Als hamerstuk op de agenda (geen stemverhouding)				ja

Notitie - GEHEIM

voor 5.1.2.e (Ministerie van EZK)
van 5.1.2.e (kantoor landsadvocaat)
datum 2 mei 2023
inzake verzoek handhaving Wnb gewasbeschermingsmiddelen
zaaknr 11020166

Inleiding

- 1 De vereniging Meten = Weten heeft op 8 oktober 2021, aangevuld op 9 december 2021, een handhavingsverzoek gedaan aan de colleges van gedeputeerde staten van alle twaalf de provincies. Concreet is het verzoek om, op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen waarin een van veertien door Meten = Weten genoemde stoffen voorkomen niet meer toe te staan.
- 2 Meten = Weten schrijft dat in diverse Natura 2000-gebieden de staat van instandhouding van diverse habitats en insectenetende vogels ongunstig is en dat geconstateerd is dat de stand van diverse insecten sterk afneemt. Volgens Meten = Weten is het verband tussen gewasbeschermingsmiddelen en de afname van insecten aangetoond. Volgens Meten = Weten kunnen significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet met de nodige zekerheid uitgesloten worden. Meten = Weten stelt dat het voorzorgsbeginsel in het Europees Recht ertoe dwingt om in te grijpen.
- 3 Volgens Meten = Weten moet voor elke teelt waarbij gebruik wordt gemaakt van gewasbeschermingsmiddelen een afzonderlijke passende beoordeling worden gemaakt. Meten = Weten schrijft echter dat een afzonderlijke passende beoordeling per teelt per perceel of bedrijf de capaciteit van de provincies te boven gaat. Omdat er volgens Meten = Weten geen praktische mogelijkheden zijn om de procedure van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn toe te passen, is er volgens haar bij de toepassing van bestrijdingsmiddelen sprake van een overtreding van de Habitatrichtlijn en de Wet natuurbescherming. Omdat er geen praktische mogelijkheden zijn om die overtreding te beëindigen, verzoekt Meten = Weten het gebruik van bestrijdingsmiddelen met de door haar genoemde veertien stoffen op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, niet langer toe te staan.

Beantwoording van uw vragen

- 4 U heeft ons – namens het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Minister voor Natuur en Stikstof – gevraagd om advies in verband met het handhavingsverzoek. U vraagt ons advies over de vraag of denkbaar is dat een referentiesituatie voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kan worden ontleend aan de toestemming voor dat gebruik op de Europese referentiedatum.
- U geeft aan dat wij het punt van het verzoek om passende maatregelen, op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn, buiten beschouwing kunnen laten.

- 5 U heeft ons vijf concrete vragen voorgelegd. U heeft daarbij ook reeds zelf een analyse opgenomen. Uw vragen met analyse hebben wij in de bijlage bij dit advies opgenomen. Hieronder geven wij ons antwoord op uw vragen, waarbij wij ook aan uw analyse refereren.

Is de stand still jurisprudentie van toepassing op andere effecten dan stikstof?

- 6 De beschikbare rechtspraak ziet op stikstofdepositie, maar er is geen aanleiding om ervan uit te gaan dat de rechtspraak niet ook op andere effecten van toepassing is.
- 7 Het is vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) dat voor de vraag of de wijziging of uitbreiding van een bestaand project significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, een vergelijking wordt gemaakt van de gevolgen van het bestaande project in de referentiesituatie en de gevolgen van het project na wijziging of uitbreiding. De referentiesituatie wordt bij het ontbreken van een natuurvergunning ontleend aan de milieutoestemming die gold op de referentiedatum, tenzij nadien een milieutoestemming is verleend voor een activiteit met voor het betrokken Natura 2000-gebied minder nadelige gevolgen. Dan geldt die toestemming als referentiesituatie. Een referentiesituatie kan niet worden ontleend aan een natuurvergunning of milieutoestemming die is vervallen of geëxpireerd.
- 8 De beschikbare rechtspraak waarin dit uitgangspunt wordt toegepast ziet op stikstof. Als de wijziging of uitbreiding van een bestaand project niet leidt tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie, dan is volgens de rechtspraak van de Afdeling op grond van objectieve gegevens uitgesloten dat die wijziging of uitbreiding significante gevolgen heeft. Dit wordt ook wel de stand still jurisprudentie genoemd.



De betreffende rechtspraak is tot stand gekomen in AbRvS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9656 en AbRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1891.

Zie recent en overzichtelijk bijvoorbeeld AbRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:175, r.o. 8.

- 9 Er is geen reden om ervan uit te gaan dat hetzelfde uitgangspunt niet geldt voor andere effecten dan stikstofdepositie. In dat verband merken wij op dat de Afdeling haar uitgangspunt ook algemeen formuleert. Zij spreekt in algemene zin van "de gevolgen" van een activiteit. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 12 oktober jl.:

"Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling dat bij de beoordeling van een aanvraag voor een natuurvergunning de gevolgen van de aangevraagde activiteit voor een Natura 2000-gebied worden gezien ten opzichte van de referentiesituatie."

AbRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874, r.o. 14.2.

- 10 Wij delen al met al uw analyse dat het aannemelijk lijkt dat de stand still-jurisprudentie van de Afdeling ook van toepassing is op andere natuureffecten dan stikstof, zoals de effecten als gevolg van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Kan een referentiesituatie worden ontleend aan de wetgeving omtrent toestemming voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen?

- 11 [Redacted text block]

- 12 [Redacted text block]

[Redacted text block]



[Redacted text block]

13

[Redacted text block]

14

[Redacted text block]



15

[Redacted text block 15]

16

[Redacted text block 16]

[Redacted text block 16 continuation]

[Redacted text block 16 continuation]

[Redacted text block 16 continuation]

17

[Redacted text block 17]



[Redacted text block]

18

[Redacted text line]

[Redacted text block]

19

[Redacted text block]

[Redacted text line]

20

[Redacted text block]

[Redacted text block]



[Redacted text block consisting of 14 horizontal black bars]

Afsluiting

Tot zover onze reactie op uw vragen en uw analyse daarvan. Voor nader overleg zijn wij vanzelfsprekend bereikbaar.



[Redacted text block]

1c. [Redacted text block]

1d. [Redacted text block]

2. [Redacted text block]