



Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit
Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 43006 3540 AA Utrecht



directie Strategie

divisie Juridische Zaken
team Bezwaar en Beroep

Postbus 43006
3540 AA Utrecht
www.nvwa.nl

Inlichtingen bij



Onze referentie
494-21962

Uw brief van
21 maart 2018

Uw referentie


Bijlagen
1

Datum 11 september 2018
Betreft Beslissing op bezwaarschrift

Geachte ,

U heeft, namens , op
21 maart 2018 bezwaar gemaakt tegen het besluit van de Nederlandse Voedsel-
en Warenautoriteit (hierna: de NVWA) van 9 februari 2018. Hierbij treft u mijn
beslissing op dat bezwaar aan.

Inleiding

Bij brief van 20 juni 2017 heeft u, namens  op grond van de Wet
openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) verzocht om openbaarmaking van –
kortgezegd – alle op de periode 1 januari 2011 tot en met 20 juni 2017 betrekking
hebbende informatie over het pepinomozaïekvirus en de in dat verband genomen
gedoog- en handhavingsbesluiten.

U heeft op 18 december 2017 beroep ingesteld bij de Rechtbank Noord-Holland
wegens het niet tijdig nemen van een besluit op het Wob-verzoek. De rechtbank
heeft dit beroep bij uitspraak van 29 januari 2018 gegrond verklaard en de NVWA
opgedragen binnen twee weken na verzending van de uitspraak (29 januari 2018)
een besluit te nemen.

De NVWA heeft bij besluit van 9 februari 2018 de openbaarmaking van 74 onder
de reikwijdte van het Wob-verzoek vallende documenten, geweigerd (hierna ook:
het bestreden besluit). Ten aanzien van de documenten 23a, 23b, 23c, 24, 25, 49
en 50 heeft de NVWA het standpunt ingenomen dat die documenten reeds
openbaar zijn en de Wob niet tot openbaarmaking verplicht van documenten die
dat reeds zijn. De NVWA heeft die documenten bij wijze van feitelijke handeling
aan u verstrekt.



Tegen dit besluit heeft u bij brief van 21 maart 2018 pro forma bezwaar gemaakt. Bij brief van 18 april 2018 heeft u de gronden van bezwaar aangevuld. Een medewerker van de NVWA heeft u op 27 juni 2018 (telefonisch) gevraagd of [REDACTED] wenst te worden gehoord. U heeft aangegeven dat horen niet nodig is. De NVWA heeft daarom van horen afgezien.

directie Strategie
divisie Juridische Zaken
team Bezwaar en Beroep

Datum

Onze referentie
494-21962

Bij brief van 18 juni 2018 heeft u de NVWA in gebreke gesteld tijdig een beslissing op bezwaar te nemen. Vervolgens heeft u bij brief van 31 juli 2018 beroep ingesteld bij de Rechtbank Noord-Holland wegens het niet tijdig nemen van een besluit op uw bezwaar.

Bezwaren

Uw bezwaarschrift bestaat uit zes paragrafen. In elk van die paragrafen voert u een bezwaargrond aan.

- In de eerste paragraaf betwist u dat er niet meer dan 74 documenten zijn.
- In de tweede paragraaf stelt u dat uit het bestreden besluit niet blijkt of betrokkenen al dan niet een zienswijze hebben ingediend. U verzoekt de NVWA de zienswijzen en de daarop betrekking hebbende stukken toe te sturen.
- In de derde tot en met zesde paragraaf voert u aan dat de NVWA zich onvoldoende gemotiveerd heeft beroepen op de volgende uitzonderingsgronden:
 - Bedrijfs- en fabricagegegevens (artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, Wob);
 - Bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob);
 - Voorkomen van onevenredige bevor- of benadeling (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, Wob);
 - Persoonlijke beleidsopvattingen (artikel 11, eerste lid, Wob).

De NVWA zal hierna op deze bezwaargronden reageren.

Heroverweging in bezwaar

Op grond van artikel 7:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) heeft een volledige heroverweging van het bestreden besluit plaatsgevonden. Dit heeft er onder andere toe geleid dat de NVWA aanleiding heeft gezien belanghebbenden in de gelegenheid te stellen een zienswijze naar voren te brengen op documenten die van de desbetreffende belanghebbende



afkomstig is. Een groot deel van de verzochte documenten betreft correspondentie tussen de NVWA en belanghebbenden uit de branche en/of betrokken ministeries.

Het ingediende bezwaar, de zienswijzen en de volledige heroverweging hebben erin geresulteerd dat de NVWA zal besluiten een deel van de gevraagde documenten alsnog (gedeeltelijk) openbaar te maken. Het betreft de documenten met de nummers: 12, 14, 15, 18-22, 27, 28, 30, 34, 44-44I, 45, 47 51, 52, 55-57, 61, 63, 64, 68, 70, 71 en 74.

Voorts heeft de volledige heroverweging erin geresulteerd dat de NVWA bij nader inzien van oordeel is dat het document met het nummer 9A buiten de reikwijdte van uw Wob-verzoek valt. Het betreft een e-mail van 9 december 2008 met als bijlage een verslag van een bijeenkomst van diverse vertegenwoordigende organisaties en het Ministier van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op 9 december 2008. Deze e-mail en dit verslag vallen buiten de door u verzochte periode van 1 januari 2011 tot en met 20 juni 2017.

Documenten met persoonsgegevens

De in de openbaar te maken documenten voorkomende namen, initialen, e-mailadressen, handtekeningen, telefoon- en faxnummers van natuurlijke personen komen op grond van artikel 10, tweede lid, onder e, Wob niet voor openbaarmaking in aanmerking. Dat zijn immers persoonsgegevens. Openbaarmaking daarvan op grond van de Wob voor een ieder en voor altijd raakt aan de persoonlijke levenssfeer. De persoonsgegevens zijn met geel weggelakt. Omdat de reden voor het niet openbaar maken van voornoemde persoonsgegevens in alle gevallen dezelfde is, herhaal ik deze niet per geval, omdat dat tot herhalingen zou leiden die geen redelijk doel dienen.¹

De namen van ambtenaren die uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden (zoals persvoorlichters, bewindspersonen en hoge ambtenaren), zijn wel openbaar gemaakt.²

Documenten met voor intern beraad bestemde persoonlijke beleidsopvattingen

De in de openbaar te maken documenten voorkomende (voor intern beraad bestemde) persoonlijke beleidsopvattingen, komen op grond van artikel 11, eerste lid, Wob evenmin voor openbaarmaking in aanmerking.

Artikel 11, eerste lid, Wob bepaalt dat wanneer wordt verzocht om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie wordt verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Achtergrond daarvan is dat personen binnen de overheid zich vrij moeten voelen om hun gedachten te vormen en hun mening te geven over bestuurlijke aangelegenheden zonder dat zij daarmee naderhand worden geconfronteerd.

directie Strategie
divisie Juridische Zaken
team Bezwaar en Beroep

Datum

Onze referentie
494-21962

¹ Vgl. ABRvS 12 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:385, r.o. 7.

² ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:321.



Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat onder het begrip 'documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad' onder meer moet worden begrepen: nota's van ambtenaren aan politieke of ambtelijke leidinggevend, concepten, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies. Uit die wetsgeschiedenis blijkt voorts dat het interne karakter van een stuk wordt bepaald door het oogmerk waarmee dit is opgesteld. Degene die het document heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat dit zou dienen voor gebruik binnen de overheid. Ook documenten afkomstig van derden die niet tot de kring van de overheid behoren, kunnen worden aangemerkt als documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad indien de documenten met dat oogmerk zijn opgesteld.³

directie Strategie
divisie Juridische Zaken
team Bezwaar en Beroep

Datum

Onze referentie
494-21962

Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan: meningen, opinies, commentaren, voorstellen en conclusies van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten (artikel 1, aanhef en onder f, van de Wob). Het is vaste rechtspraak dat het niet noodzakelijk is dat opvattingen, om te kunnen worden aangemerkt als persoonlijke beleidsopvattingen, tot een individueel persoon herleidbaar zijn.⁴

De informatie die op grond van artikel 11, eerste lid, Wob niet openbaar wordt gemaakt, is met blauw weggelakt. Ook hier geldt dat de reden voor het weglakken van de voor intern beraad bestemde persoonlijke beleidsopvattingen steeds hetzelfde is. Deze herhaal ik niet per geval, omdat dat tot herhalingen zou leiden die geen redelijk doel dienen.⁵

Het voorkomen van onevenredige benadeling

De in de documenten voorkomende informatie die bij openbaarmaking zou kunnen leiden tot onevenredige bevor- of benadeling, komt op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, Wob niet voor openbaarmaking in aanmerking. Die gegevens zijn met rood weggelakt. Bij de bespreking van de bezwaargronden zal de NVWA een op ieder document toegespitste motivering geven.

Ook zal de NVWA hierna nog nader ingaan op de weigering tot openbaarmaking van informatie op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob (persoonlijke levenssfeer) en artikel 11 Wob (voor intern beraad bestemde persoonlijke beleidsopvattingen).

Reactie op de bezwaargronden

Aantal documenten dat onder Wob-verzoek valt

In de eerste paragraaf betwist u dat er niet meer dan 74 documenten zijn. In dat verband stelt u dat niet valt uit te sluiten, en zelfs is te verwachten, dat sprake is of moet zijn van meer documenten die onder de reikwijdte van uw verzoek vallen.

³ Kamerstukken II, 1986-1987, 19 859, nr. 3, p. 13 en 14.

⁴ Vgl. ABRvS 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:121, r.o. 2.2.

⁵ ABRvS 12 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:385, r.o. 7.



Zulks is volgens u reeds aannemelijk nu in de inventaris slechts documenten uit de periode mei 2013 tot en met mei 2015 (met uitzondering van twee Wob-verzoeken uit 2017) zijn vermeld, terwijl volgens u aannemelijk is dat ook na mei 2015 nog documenten (moeten) zijn vervaardigd over de bestuurlijke aangelegenheid van uw Wob-verzoek.

directie Strategie
divisie Juridische Zaken
team Bezwaar en Beroep

Datum

Onze referentie
494-21962

De NVWA beschikt niet over meer documenten dan in de inventaris is vermeld. Het is vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) 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, in beginsel aan degene die om informatie verzoekt om aannemelijk te maken dat, in tegenstelling tot de uitkomsten van het onderzoek door het bestuursorgaan, het document in kwestie toch onder het bestuursorgaan berust (ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2308, r.o. 4.1; ABRvS 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:214, r.o. 3.1). In dit verband is de enkele stelling dat er ook na mei 2015 documenten moeten zijn die onder de reikwijdte van het Wob-verzoek vallen, onvoldoende.

Gelet op het voorgaande kan deze bezwaargrond niet slagen.

Terinzagelegging van o.a. zienswijzen

In de tweede paragraaf stelt u dat uit het bestreden besluit niet blijkt of belanghebbenden al dan niet een zienswijze hebben ingediend. U stelt er recht op te hebben te weten óf en, zo ja, met welke motivering betrokkenen al dan niet een beroep hebben gedaan op een uitzonderingsgrond van de Wob. U verzoekt de NVWA op grond van artikel 7:4 Awb om afgifte van (i) een afschrift van de zienswijzen, (ii) eventuele aanvullende stukken die betrekking hebben op de zienswijzen en (iii) de beoordeling van die zienswijzen door de NVWA.

Op grond van artikel 7:4, tweede lid, Awb dient een bestuursorgaan het bezwaarschrift en alle andere op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan het horen gedurende ten minste een week voor belanghebbenden ter inzage te leggen.

De NVWA wijst erop dat, zoals ook hiervoor is toegelicht, bij de voorbereiding van het bestreden besluit geen zienswijzen zijn gevraagd. De NVWA heeft belanghebbenden hangende bezwaar in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen. De NVWA is niet gehouden deze zienswijzen ter inzage te leggen dan wel een kopie daarvan aan u te verstrekken. Daartoe is van belang dat u op 27 juni 2018 telefonisch heeft aangegeven dat [REDACTED] niet wenst te worden gehoord. Uit artikel 7:4, tweede lid, Awb volgt dat in het geval belanghebbenden niet worden gehoord, geen verplichting bestaat de stukken ter inzage te leggen.⁶ De NVWA vindt hiervoor ook steun in de rechtspraak.⁷

⁶ Kamerstukken II 1990/91, 21 221, nr. 5, p. 98.

⁷ Gerechtshof Amsterdam 16 januari 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:95 r.o. 5.3.2 en Gerechtshof Den Haag 5 januari 2010, ECLI:NL:GHSGR:2010:BL6540, r.o. 4.2.



Gelet op het voorgaande kan deze bezwaargrond niet slagen.

Bedrijfs- en fabricagegegevens

In de derde paragraaf voert u aan dat de NVWA zich onvoldoende gemotiveerd heeft beroepen op de in artikel 10, eerste lid, onder c, Wob neergelegde uitzonderingsgrond voor bedrijfs- en fabricagegegevens.

Anders dan in het bestreden besluit is vermeld, beroept de NVWA zich niet langer op deze uitzonderingsgrond. Uw bezwaar slaagt in zoverre.

directie Strategie
divisie Juridische Zaken
team Bezwaar en Beroep

Datum

Onze referentie
494-21962

Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

In de vierde paragraaf voert u aan dat de NVWA zich onvoldoende gemotiveerd heeft beroepen op de in artikel 10, tweede lid, onder e, Wob neergelegde uitzonderingsgrond die strekt tot eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. In dat verband voert u aan dat persoonsgegevens niet generiek mogen worden geweigerd, maar steeds een belangenafweging dient te worden gemaakt. Voorts stelt u dat een rechtspersoon geen te beschermen persoonlijke levenssfeer heeft.

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van bij de openbaarmaking betrokken personen.

Een deel van de documenten bevat namen, initialen, e-mailadressen, fax- en telefoonnummers van ambtenaren en van natuurlijke personen die met die ambtenaren hebben gecorrespondeerd. Dit betreffen persoonsgegevens. In het bestreden besluit is ten aanzien van *persoonsgegevens van natuurlijke personen* toegelicht dat in dit geval het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Ten aanzien van *persoonsgegevens van ambtenaren* is in het bestreden besluit toegelicht dat waar het gaat om beroepshalve functioneren van ambtenaren slecht in beperkte mate een beroep kan worden gedaan op het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, maar dat dit anders ligt indien het betreft de openbaarmaking van namen van ambtenaren. Hieruit volgt, anders dan u stelt, dat wel degelijk een belangenafweging is gemaakt.

Daarnaast geldt ten aanzien van de namen van ambtenaren dat het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zich verzet tegen openbaarmaking van namen van medewerkers die niet wegens hun functie in de openbaarheid treden, tenzij de indiener van het desbetreffende Wob-verzoek aannemelijk heeft gemaakt dat het belang van de openbaarheid in een concreet geval zwaarder weegt (ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:321). De NVWA is van oordeel dat dit niet alleen geldt voor ambtenaren, maar ook voor andere natuurlijke personen. U heeft niet aannemelijk gemaakt dat in dit geval het belang van openbaarheid zwaarder weegt.

Ten aanzien van uw stelling dat een rechtspersoon geen te beschermen persoonlijke levenssfeer heeft, wijst de NVWA erop dat de openbaarmaking van namen van rechtspersonen niet is geweigerd op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob. Voor zover aan de orde is de openbaarmaking op



andere uitzonderingsgronden geweigerd. Hiertoe heeft de NVWA besloten ondanks dat in verschillende zienswijzen is verzocht de naam van de betrokken één of meer rechtspersonen weg te lakken. Het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer betreft in beginsel alleen natuurlijke personen.⁸ Voor het weglakken van de namen van de rechtspersonen op grond van artikel 10, tweede lid, onder g, Wob heeft de NVWA in de meeste gevallen geen aanleiding gezien, nu de NVWA geen aanwijzingen heeft dat de betrokken rechtspersonen bij openbaarmaking onevenredig worden benadeeld. In de ontvangen zienswijze wordt dit ook niet aannemelijk gemaakt. Hierna zal per document worden toegelicht in welke gevallen de NVWA wél aanleiding heeft gezien de openbaarmaking van de namen van rechtspersonen dan wel daartoe herleidbare gegevens te weigeren op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, Wob.

directie Strategie
divisie Juridische Zaken
team Bezwaar en Beroep

Datum

Onze referentie
494-21962

Het belang van het voorkomen van onevenredige bevoor- of benadeling

In de vijfde paragraaf voert u aan dat de NVWA zich onvoldoende gemotiveerd heeft beroepen op de in artikel 10, tweede lid, onder g, Wob neergelegde uitzonderingsgrond die strekt tot voorkoming van onevenredige bevoor- of benadeling. In dat verband stelt u dat documenten omtrent de uitvoering van de toezichthoudende en handhavende overheidstaak bij uitstek voor openbaarmaking in aanmerking komen, nu toezicht en handhaving het algemeen belang dienen.

De NVWA is met u van oordeel dat zij in het bestreden besluit niet per document heeft gemotiveerd waarom artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, Wob zich tegen openbaarmaking verzet. De NVWA zal dit alsnog motiveren.

De NVWA heeft op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, Wob de openbaarmaking van de documenten met de nummers 1-9, 12-14, 18, 19, 21, 22, 44-44I integraal dan wel gedeeltelijk geweigerd.

Documenten 1-9

De NVWA heeft de openbaarmaking van de documenten 1 – 9 *integraal* geweigerd op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, Wob.

- Document 1 betreft een aan de NVWA gericht verzoek om handhavend op te treden van 24 juli 2014.
- De documenten 2 – 7 betreffen bijlagen bij dit handhavingsverzoek.
- Document 8 betreft een aan de NVWA gerichte e-mail van de verzoeker met als bijlage het handhavingsverzoek.
- Document 9 betreft een e-mail van de NVWA aan de betrokkene bij het handhavingsverzoek.

⁸ Bijv. ABRvS 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8199, r.o. 2.4.4.



Openbaarmaking van deze documenten acht de NVWA onevenredig benadelend voor de verzoeker, degene op wie het handhavingsverzoek betrekking heeft (hierna: de betrokkene) en/of de NVWA zelf.

Openbaarmaking van deze documenten leidt ertoe dat de identiteit van de verzoeker bekend wordt. Een verzoeker om handhavend optreden moet er echter op kunnen vertrouwen dat zijn handhavingsverzoek (en de bijbehorende bijlagen) vertrouwelijk blijft en dat zijn identiteit niet bekend wordt gemaakt. Openbaarmaking zou dit vertrouwen ernstig schaden. De Afdeling heeft in een soortgelijk geval reeds geoordeeld dat de openbaarmaking van een verzoek om handhaving volledig mag worden geweigerd in het geval openbaarmaking ertoe leidt dat de identiteit van verzoeker bekend wordt (ABRvS 19 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY6703).

Openbaarmaking van deze documenten leidt er evenzeer toe dat de naam van de betrokkene bekend wordt. Dit zou kunnen leiden tot reputatieschade, omdat, zonder dat hier onderzoek naar is gedaan, het beeld kan ontstaan dat de betrokkene in strijd zou handelen met wet- en regelgeving. Die reputatieschade kan tot gevolg hebben dat derden geen zaken meer willen doen met betrokkene uit vrees dat deze inderdaad in strijd handelt met wet- en regelgeving. Dit acht de NVWA onevenredig benadelend voor betrokkene.

Daarnaast acht de NVWA van belang dat openbaarmaking van het handhavingsverzoek onevenredig benadelend zou kunnen zijn voor haarzelf. In algemene zin geldt dat als verzoekers er ernstig rekening mee dienen te houden dat hun naam in de openbaarheid wordt gebracht, zij minder snel geneigd zullen zijn een handhavingsverzoek in te dienen.⁹ Dit is onevenredig benadelend voor de NVWA, nu zij voor het uitoefenen van effectief toezicht ten dele afhankelijk is van handhavingverzoeken (en klachten).

Ten aanzien van de bijlagen 2, 3, 6 en 7 bij het handhavingsverzoek wijst de NVWA erop dat deze documenten reeds openbare informatie bevatten (zoals een printscreen van de website van betrokkene). Desondanks kunnen deze bijlagen niet openbaar worden gemaakt, omdat dan aan de hand van de inhoud van de op zichzelf openbare bijlagen – eventueel in combinatie met andere openbare informatie – de identiteit van de verzoeker en/of de betrokkene zou kunnen worden achterhaald. Dit is – zoals hiervoor is toegelicht – onevenredig benadelend voor de verzoeker dan wel de betrokkene.

De bijlagen 4 en 5 betreffen overzichten van (niet bij naam genoemde) plantenkwekers en plantentelers met informatie over de infectiestatus van het ras tomaten vóór en ná vaccinatie. De NVWA is van oordeel dat dit vertrouwelijke informatie is, zoals ook boven beide documenten is vermeld. De NVWA is voorts van oordeel dat openbaarmaking van deze informatie onevenredig benadelend is voor de genoemde plantenkwekers en tomatentelers. Uit de informatie in de documenten (zoals de vermelding van welk ras tomaten de teler kweekt) tezamen

directie Strategie
divisie Juridische Zaken
team Bezwaar en Beroep

Datum

Onze referentie
494-21962

⁹ Vgl. ABRvS 18 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1817, rov. 2.3.1; ABRvS 20 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1879, rov. 2.6.4).



met openbare informatie, zou een derde met kennis van de markt de identiteit van de plantenkwekers en tomatentelers kunnen achterhalen. Dit zou kunnen leiden tot reputatieschade, omdat, zonder dat hier onderzoek naar is gedaan, het beeld kan ontstaan dat een tomatenteler dan wel een plantenkweker gebruik zou maken van geïnfecteerde (tomaten)planten. Die reputatieschade zou tot gevolg kunnen hebben dat derden geen zaken meer willen doen met de desbetreffende kweker dan wel teler. Dit acht de NVWA onevenredig benadelend voor de in de documenten genoemde plantenkwekers en tomatentelers.

directie Strategie
divisie Juridische Zaken
team Bezwaar en Beroep

Datum

Onze referentie
494-21962

Het voorkomen van deze onevenredige benadeling weegt naar het oordeel van de NVWA zwaarder dan het belang van openbaarheid. De NVWA concludeert dat zij op goede gronden de openbaarmaking van de documenten 1-9 heeft geweigerd.

Aan de weigering document 8 openbaar te maken, liggen voorts artikel 11 Wob en artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob ten grondslag. Dit omdat het document naast de e-mail met het verzoek om handhavend op te treden ook bestaat uit e-mails van ambtenaren waarin voor intern beraad bestemde persoonlijke beleidsopvattingen worden geuit. Voorts bevatten die e-mails namen van ambtenaren.

Documenten 12-14, 18 en 19

Ook heeft de NVWA de openbaarmaking van de documenten 12, 13, 18 en 19 *gedeeltelijk* geweigerd op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, Wob. Uitsluitend document 14 wordt *integraal* geweigerd op die grond.

- Document 12 betreft een brief van 5 oktober 2014, waarin – onder andere – een klacht is vervat over gesteld onrechtmatig handelen door een bij naam genoemde beklaagde.
- Document 13 bevat een printscreen van de website van de beklaagde.
- Document 14 bevat een e-mail waarin de brief van 5 oktober 2014 wordt aangeboden. Ook bevat dit document een e-mail van een medewerker van de NVWA waarin de brief wordt uitgezet in de organisatie. In die e-mail wordt de naam van de klager genoemd en wordt de klacht beschreven.
- Document 18 betreft een brief van 21 oktober 2014, waarin – onder andere – een klacht is vervat over gesteld onrechtmatig gebruik door een bij naam genoemde beklaagde.
- Document 19 betreft een e-mail van 21 oktober 2014 waarin voornoemde brief wordt aangeboden aan de NVWA. Ook bevat het document een e-mail van een medewerker van de NVWA waarin de brief wordt uitgezet in de organisatie. In die e-mail wordt de naam van de klager genoemd.

Openbaarmaking van de beschrijving van de klacht alsook de naam van de klager en de beklaagde dan wel tot hen herleidbare gegevens, acht de NVWA onevenredig benadelend voor de klager, de beklaagde en/of de NVWA zelf. De motivering hiervan komt overeen met de hiervoor gegeven toelichting ten aanzien van het handhavingsverzoek.



Openbaarmaking van die informatie leidt ertoe dat de identiteit van de klager bekend wordt, terwijl hij erop mag en moet kunnen vertrouwen dat zijn klacht vertrouwelijk blijft. Openbaarmaking zou dit vertrouwen ernstig schaden. Dit acht de NVWA onevenredig benadelend.

directie Strategie
divisie Juridische Zaken
team Bezwaar en Beroep

Datum

Onze referentie
494-21962

Voorts leidt openbaarmaking van die informatie ertoe dat de identiteit van de beklagde bekend wordt alsook de vermeende overtreding waarmee de klager hem in verband brengt. Dat zou ertoe kunnen leiden dat klanten zich van de beklagde afwenden dan wel potentiële klanten zich niet tot beklagde wenden. Dit acht de NVWA onevenredig benadelend.

De NVWA heeft niet alleen de namen van de klager en de beklagde weggelakt, maar ook alle tot hen herleidbare gegevens. Daarbij valt te denken aan vestigingsplaatsen, typerende producten, logo's en contactgegevens. Daarbij is van belang dat een derde met kennis van de markt aan de hand van deze gegevens (eenvoudig) de identiteit van klager en beklagde kan achterhalen.

Niet alleen ten aanzien van de klager en de beklagde is sprake van onevenredig benadeling, ook de NVWA wordt onevenredig benadeeld. De vrees bestaat dat klagers minder bereidwillig zijn om vrijuit hun bevindingen te uiten als zij er rekening mee moeten houden dat hun klacht openbaar kan worden gemaakt.¹⁰ Dit is onevenredig benadelend voor de NVWA, omdat – zoals ook hiervoor is toegelicht in het kader van handhavingsverzoeken – de NVWA voor de uitoefening van effectief toezicht ten dele afhankelijk is van klachten.

Het voorkomen van deze onevenredige benadeling weegt naar het oordeel van de NVWA zwaarder dan het belang van openbaarheid. De NVWA is van oordeel dat zij op goede gronden de openbaarmaking van de document 12–14, 18 en 19 (gedeeltelijk) heeft geweigerd.

Documenten 21 en 22

De NVWA heeft voorts de openbaarmaking van document 21 en 22 *gedeeltelijk* geweigerd op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, Wob.

- Document 21 betreft een Wob-verzoek van 23 mei 2017 met als bijlage de brief van 21 oktober 2014 (zie document 18).
- Document 22 betreft evenzeer een Wob-verzoek van 23 mei 2017 met als bijlage het handhavingsverzoek van 24 juli 2014 (zie documenten 1–8).

De NVWA heeft in die documenten – naast persoonsgegevens – de naam van de onderneming die het Wob-verzoek heeft ingediend en de daartoe herleidbare gegevens, weggelakt. Die onderneming heeft immers ook het handhavingverzoek en de klacht ingediend. Dat verzoek en die klacht zijn als bijlagen toegevoegd bij de Wob-verzoeken. Openbaarmaking van die informatie leidt er toe dat alsnog bekend wordt wie de verzoeker dan wel de beklagde is.

¹⁰ Vgl. ABRvS 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2143, r.o. 7.2.



Zoals hiervoor reeds uiteengezet, is dit onevenredig benadelend voor de verzoeker, de klager dan wel de NVWA. Het voorkomen van deze onevenredige benadeling weegt naar het oordeel van de NVWA zwaarder dan het belang van openbaarheid.

Documenten 44-44l

De NVWA heeft voorts de openbaarmaking van document 44 – 44l *gedeeltelijk* geweigerd op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, Wob.

directie Strategie
divisie Juridische Zaken
team Bezwaar en Beroep

Datum

Onze referentie
494-21962

- Document 44 betreft e-mailcorrespondentie tussen LTO Glaskracht Nederland en de NVWA over de aanvraag van een vrijstelling voor het vaccin V10 ten behoeve van de bedekte teelt van tomaat. In een van die e-mails legt LTO Glaskracht Nederland als bijlage twaalf brieven over aan de NVWA, waarin plantenopweekbedrijven hun steun uiten voor het vrijstellingsverzoek.
- De documenten 44a – 44k betreffen elf ondersteuningsbrieven. Die brieven bevatten allemaal dezelfde tekst.
- Document 44l betreft een ondersteuningsbrief waarvan de tekst afwijkt van de andere elf ondersteuningsbrieven.

De NVWA heeft LTO Glaskracht Nederland om een zienswijze gevraagd. In haar zienswijze heeft LTO Glaskracht Nederland verzocht de openbaarmaking van de in de e-mailcorrespondentie en de twaalf brieven genoemde namen van de plantenopweekbedrijven, te weigeren. Daartoe acht LTO Glaskracht Nederland van belang dat een deel van de Nederlandse plantenopweekbedrijven het vrijstellingsverzoek destijds ondersteunde en een ander deel niet. Openbaarmaking van deze brieven geeft de ondernemingen die het vrijstellingsonderzoek niet ondersteunden inzicht in de ondernemingen die het vrijstellingsverzoek wel ondersteunden.

De NVWA is om deze reden met LTO Glaskracht Nederland van oordeel dat openbaarmaking van de brieven onevenredig benadelend is voor de plantenopweekbedrijven. Daarnaast is de NVWA van oordeel dat openbaarmaking ook onevenredig benadelend zou kunnen zijn voor LTO Glaskracht Nederland, omdat ondernemingen in de toekomst mogelijk minder snel geneigd zijn een vrijstellingsaanvraag te ondersteunen als zij er rekening mee moeten houden dat hun namen openbaar worden gemaakt. Hierdoor zou ook de NVWA onevenredig benadeeld kunnen worden, omdat de NVWA er gebaat bij is te weten of voor het vaccin waar een vrijstellingsverzoek voor is ingediend, draagkracht bestaat. De brieven geven dit inzicht.

Het voorkomen van deze onevenredige benadeling weegt naar het oordeel van de NVWA zwaarder dan het belang van openbaarheid. De NVWA concludeert dat zij de openbaarmaking van de documenten 44-44l op goede gronden (gedeeltelijk) heeft geweigerd.

Nu 11 ondersteuningsbrieven precies hetzelfde luiden na weglakken van de handtekeningen en de namen van de ondersteunende ondernemingen



(de documenten 44a – 44k), maakt de NVWA hiervan één brief (gedeeltelijk) openbaar. De twaalfde ondersteuningsbrief kent een andere tekst (document 44l). Deze brief wordt ook (gedeeltelijk) openbaar gemaakt.

directie Strategie
divisie Juridische Zaken
team Bezwaar en Beroep

Datum

Onze referentie
494-21962

Persoonlijke beleidsopvattingen

In de zesde paragraaf voert u aan dat de NVWA zich onvoldoende gemotiveerd heeft beroepen op de in 11, eerste lid, Wob neergelegde uitzonderingsgrond voor persoonlijke beleidsopvattingen die zijn bestemd voor intern beraad. In dat verband stelt u dat die bepaling geen rechtsgrond biedt om feitelijke informatie van openbaarheid uit te zonderen. Voorts stelt u dat de NVWA op grond van artikel 11, tweede lid, Wob aanleiding had moeten zien om de persoonlijke beleidsopvattingen in geanonimiseerde vorm openbaar te maken.

De NVWA heeft de openbaarmaking van de volgende documenten integraal geweigerd op grond van artikel 11 Wob (en, voor zover die documenten persoonsgegevens bevatten ook op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, Wob): 10, 11, 16, 17, 23, 26, 29, 31, 32/33 (dubbel), 35-43, 46, 48, 53, 54, 58-60, 62, 65-67, 69, 70, 72 en 73.

Ten aanzien van uw stelling dat artikel 11 Wob geen rechtsgrond biedt feitelijke informatie van openbaarmaking uit te zonderen, wijst de NVWA op vaste rechtspraak van de Afdeling.¹¹ Daaruit volgt dat een bestuursorgaan *per* zelfstandig onderdeel, zoals een alinea, dient te bezien of de daarin voorkomende feitelijkheden verweven zijn met een persoonlijke beleidsopvatting. Indien daarvan sprake is, dient het bestuursorgaan te bezien of dit zelfstandig onderdeel persoonlijke beleidsopvattingen bevat en, wanneer in de opvattingen informatie van feitelijke aard is opgenomen, of de persoonlijke beleidsopvattingen zodanig met deze feitelijke gegevens zijn verweven dat deze niet zijn te scheiden. In geval van verwevenheid mag in beginsel het betrokken onderdeel van het document worden geweigerd op grond van artikel 11 Wob. Er hoeft niet binnen een zelfstandig onderdeel van een document per zin of zinsdeel te worden bepaald of verwevenheid een weigering kan rechtvaardigen.

De NVWA heeft de documenten per zelfstandig documentonderdeel beoordeeld en vastgesteld dat (voorzover) de daarin opgenomen feiten zodanig verweven zijn met persoonlijke beleidsopvattingen, (dat) die niet voor openbaarmaking in aanmerking komen. Anders dan u stelt, bestaat er dus wel een rechtsgrond om feitelijke informatie van openbaarmaking uit te zonderen. Gelet hierop kan deze bezwaargrond niet slagen.

Ook uw bezwaargrond dat de NVWA de persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm openbaar dient te maken, kan niet slagen. Vooropgesteld zij dat het bij artikel 11, tweede lid, van de Wob om een *bevoegdheid* gaat en niet om een *verplichting*. In het bestreden besluit heeft de

¹¹ Bijv. ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:314, r.o. 5.2; ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1773, r.o. 6.2.



NVWA toegelicht dat – kortgezegd – als uitgangspunt wordt gehanteerd dat van die bevoegdheid geen gebruik wordt gemaakt, tenzij er bijzondere omstandigheden zijn die het gelet op een goede en democratische bestuursvoering nodig maken om dat wel te doen. De NVWA heeft, gelet op de aard en de inhoud van de stukken, geen aanleiding gezien de persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering te verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm. De NVWA acht het van groot belang dat haar ambtenaren in de vertrouwelijke sfeer kunnen 'brainstormen' zonder vrees voor gezichtsverlies. In bezwaar heeft u niet aangevoerd waarom een goede en democratische bestuursvoering in dit geval tot een ander oordeel had moeten leiden. De NVWA heeft daarom in redelijkheid van toepassing van artikel 11, tweede lid, van de Wob kunnen afzien. De NVWA vindt hiervoor ook steun in de rechtspraak.¹²

directie Strategie
divisie Juridische Zaken
team Bezwaar en Beroep

Datum

Onze referentie
494-21962

Beslissing

De NVWA besluit uw bezwaar gedeeltelijke gegrond te verklaren en maakt de documenten met de nummers: 12, 14, 15, 18-22, 27, 28, 30, 34, 44-44l, 45, 47 51, 52, 55-57, 61, 63, 64, 68, 70, 71 en 74 als nog (gedeeltelijk) openbaar.

Ten aanzien van de overige documenten handhaaft de NVWA de weigering tot openbaarmaking en verklaart uw bezwaar in zoverre ongegrond.

De NVWA vergoedt op grond van artikel 7:15, tweede lid, Awb de kosten die [REDACTED] in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken. Op grond van artikel 1 van het Besluit proceskosten bestuursrecht komen de kosten van door u verleende rechtsbijstand in aanmerking (1 punt voor het bezwaarschrift * € 501,-). Andere kosten zijn gesteld noch gebleken. De proceskostenvergoeding bedraagt aldus € 501,-.

Wijze van openbaarmaking

Het is mogelijk dat belanghebbenden zich niet kunnen verenigen met de openbaarmaking van hun betreffende informatie. Hierom vindt de feitelijke openbaarmaking van de documenten overeenkomstig artikel 6, vijfde lid, Wob niet eerder plaats dan twee weken na dagtekening van dit besluit. Op deze wijze kunnen belanghebbenden beroep instellen tegen dit besluit en daarnaast de rechtbank verzoeken om, bij wijze van voorlopige voorziening, het besluit te schorsen. Indien binnen twee weken na dagtekening van dit besluit een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, wordt de uitspraak van de voorzieningenrechter afgewacht, voordat tot daadwerkelijke openbaarmaking wordt overgegaan.

¹² ABRvS 18 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1258, r.o. 5.5.



Dit besluit en de stukken die met dit besluit voor een ieder openbaar worden, worden geanonimiseerd op www.rijksoverheid.nl geplaatst.

Een (geanonimiseerd) afschrift van dit besluit zend ik aan de belanghebbenden.

Vragen

Heeft u vragen, kijk dan op www.nvwa.nl/bezwaarenberoep. Heeft u liever telefonisch contact met de NVWA? Dan kunt u bellen naar het klantcontactcentrum van de NVWA op: 0900 0388.* Geef tijdens het gesprek aan dat u een medewerker wilt spreken van team Bezwaar en Beroep en houd onze referentie bij de hand.

** Het informatienummer kost € 0.20 per gesprek, plus uw gebruikelijke belkosten.*

Hoogachtend,

de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
namens deze:



Hoofd van de Divisie Juridische Zaken van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

directie Strategie
divisie Juridische Zaken
team Bezwaar en Beroep

Datum

Onze referentie
494-21962



Beroepsmogelijkheid

Als u zich niet kunt verenigen met dit besluit, kunt u binnen zes weken na verzending van dit besluit een beroepschrift indienen. Het beroepschrift dient conform artikel 6:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht schriftelijk te worden ingediend en dient tenminste de volgende gegevens te bevatten:

- uw naam en adres;
- de datum waarop u het beroepschrift indient;
- de omschrijving van het besluit waartegen het beroep zich richt;
- de gronden van het beroep;
- uw handtekening.

directie Strategie
divisie Juridische Zaken
team Bezwaar en Beroep

Datum

Onze referentie
494-21962

Het verdient aanbeveling om een afschrift van dit besluit mee te sturen. Stuur het beroepschrift naar <het College/de rechtbank/de Afdeling> <adres>. Voor de behandeling van het beroep brengt <het College/de rechtbank/de Afdeling> aan u een bedrag in rekening.

In sommige situaties kunt u digitaal beroep instellen via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

Let wel: het instellen van beroep schort de werking van dit besluit niet op.



Bijlage: Regelgeving

Artikel 7:3 van de Algemene wet bestuursrecht:

Van het horen van belanghebbenden kan worden afgezien indien:

- a. het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is,
- b. het bezwaar kennelijk ongegrond is,
- c. de belanghebbende heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord,
- d. de belanghebbende niet binnen een door het bestuursorgaan gestelde redelijke termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht te worden gehoord, of
- e. aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad.

directie Strategie

divisie Juridische Zaken
team Bezwaar en Beroep

Datum

Onze referentie

494-21962