

32 802 Toepassing van de Wet open overheid

Nr. 145 Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2026

Openbaarheid van overheidsinformatie is belangrijk voor onze democratie. Als inwoners toegang hebben tot deze informatie, kunnen ze beter meedenken, meedoen en controleren wat de overheid doet. Ook kan die informatie worden gebruikt voor (wetenschappelijk) onderzoek en innovatie. Dit geldt ook voor informatie over de leefomgeving van inwoners. Denk bijvoorbeeld aan informatie over het milieu en aan factoren die het milieu beïnvloeden, zoals de uitstoot van bepaalde stoffen en informatie over de maatregelen die de overheid op dit gebied neemt. Deze informatie noemen we milieu-informatie.

Openbaarmaking van milieu-informatie zorgt ervoor dat de samenleving de gevolgen van uitstoot op het milieu kan controleren en dat inwoners betere keuzes kunnen maken over hun leefomgeving en voor hun gezondheid. Op internationaal niveau zijn daarom afspraken gemaakt over de openbaarmaking van milieu-informatie. Dat geldt ook voor gegevens over de uitstoot van stoffen, zoals de hoeveelheid, samenstelling en de locatie van de uitstoot, en de invloed van die uitstoot op het milieu. Deze gegevens noemen we emissiegegevens.

Inwoners kunnen door de toegang tot emissiegegevens weten welke (schadelijke) stoffen in hun eigen omgeving worden uitgestoten. Daarvoor is ook de locatie van de uitstoot van belang. Tegelijkertijd zijn er ook zorgen bij de openbaarmaking van deze informatie, bijvoorbeeld wanneer deze informatie ook raakt aan de persoonlijke omgeving van inwoners. Dit is onder andere aan de orde als een ondernemer op hetzelfde adres woont en werkt, en met de informatie over de locatie van de uitstoot, ook het woonadres van de ondernemer openbaar wordt.

Agrarische belangenorganisaties wijzen op het risico van misbruik van deze gegevens om agrarische ondernemers te intimideren en te bedreigen. Elke vorm van intimidatie en bedreiging van agrarische ondernemers is ontoelaatbaar en keur ik dan ook af. Iedereen moet veilig kunnen wonen en werken, juist ook op het eigen woonadres. Ik moedig iedereen aan om aangifte te doen als deze veiligheid in het geding komt. De politie kan dan onderzoek uitvoeren en er kunnen waar nodig aanvullende maatregelen worden genomen. Het feit dat informatie (zoals een bedrijfsadres) openbaar is, geeft nooit het recht om deze informatie te misbruiken om ondernemers of anderen te intimideren of te bedreigen.

Er kan juridisch echter geen uitzondering worden gemaakt op de openbaarmaking van emissiegegevens als op een locatie zowel wordt gewoond als gewerkt. Dit volgt uit zowel internationale wet- en regelgeving als uit uitspraken van de Raad van State¹. Het aanpassen van de wet in Nederland op zo'n manier dat emissiegegevens niet meer openbaar gemaakt hoeven te worden als deze overlappen met het woonadres is dus niet mogelijk. Ik wil mij wel inzetten om een goede balans te vinden tussen het belang van openbaarmaking van emissiegegevens en de bescherming van de persoonlijke leefomgeving van onze inwoners. In deze brief leg ik dat verder uit, zoals eerder is toegezegd.² Dat doe ik, voor het onderwerp toegang tot milieu-informatie en emissiegegevens, mede namens de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

Opbouw van de brief

Ik beschrijf in deze brief eerst hoe de uitzonderingsgronden uit de Wet open overheid (Woo) zich tot internationaal recht verhouden. Vervolgens deel ik een analyse over hoe in omliggende landen wordt omgegaan met de openbaarmaking van emissiegegevens.

¹ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4557

² In zowel het mondeling vragenuur van 19 november 2024 als het commissiedebat over de Wet open overheid (Woo) van 20 maart 2025 zijn toezeggingen gedaan over dit onderwerp.

Daarna ga ik in op de adviezen van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI)³ en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP).⁴ Tot slot geef ik aan welke stappen gezet worden en hoe de moties over dit onderwerp worden uitgevoerd.

Wettelijk kader

Op internationaal niveau zijn afspraken gemaakt om het recht op een gezonde leefomgeving en het milieu te beschermen. De afspraken over de openbaarmaking van milieu-informatie en emissiegegevens staan in het UNECE Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Aarhus, 25 juni 1998, hierna: het verdrag)⁵ en de Europese milieu-informatierichtlijn⁶ (hierna: de richtlijn). Het verdrag is in VN-verband gesloten en regelt het recht van het publiek op toegang tot milieu-informatie, inspraak bij besluitvorming over milieu-aangelegenheden en toegang tot de rechter in milieuzaken. Nederland heeft het verdrag in 2004 geratificeerd; de EU is ook partij bij het verdrag. Binnen de Europese Unie (EU) zijn de afspraken uit het verdrag over de toegang tot informatie vervolgens verder uitgewerkt in de richtlijn.

In het verdrag en de richtlijn staan regels over de toegang tot milieu-informatie, waaronder emissiegegevens. Daarbij geldt een ruim openbaarheidsregime. Het verdrag bevat een brede definitie van het begrip milieu-informatie; implementatie hiervan via de richtlijn is onderhevig aan de jurisprudentie van het Europees Hof

³ ACOI, Advies na bemiddeling Follow the Money, NRC en Omroep Gelderland inzake intrekking Woo-besluit RVO, Den Haag, 19 mei 2025 en ACOI, Advies aan minister LVVN na bemiddeling met Follow the Money, NRC en Omroep Gelderland inzake Woo-verzoeken dieraantallen, stallocaties en staltypen, Den Haag, 9 december 2025.

⁴ Advies over openbaarmaking emissiegegevens (Advies van de Autoriteit Persoonsgegevens aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Den Haag, 23 september 2025.

⁵ UNECE Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Aarhus, 25 juni 1998).

⁶ Richtlijn 2003/4/EG

van Justitie van de Europese Unie (HvJEU).⁷ Bovendien mogen de begrippen 'emissies in het milieu' en 'informatie over emissies in het milieu' niet restrictief worden uitgelegd. Zo oordeelde het HvJEU dat inlichtingen over de aard, de samenstelling, de hoeveelheid, de datum en de plaats van deze emissies vallen onder het begrip 'emissiegegevens'. Daardoor worden verschillende gegevens van agrarische bedrijven gekwalificeerd als emissiegegevens. Dat geldt bijvoorbeeld voor dierenaantallen en bedrijfsadressen van bedrijven die stikstof(verbindingen) uitstoten.⁸

In het verdrag zijn verschillende uitzonderingsgronden opgenomen op basis waarvan een verzoek om milieu-informatie geweigerd kan worden (artikel 4, vierde lid). Als algemeen uitgangspunt van het verdrag geldt dat de opgenomen uitzonderingsgronden restrictief worden toegepast; openbaarheid van milieu-informatie is het uitgangspunt. Bij de toepassing van deze uitzonderingsgronden vindt een afweging plaats tussen het algemene belang van bekendmaking van de informatie en het belang dat door de uitzonderingsgrond wordt beschermd. Vanwege de bijzondere positie die emissiegegevens volgens het verdrag innemen, moet in de belangenafweging extra gewicht aan het eerstgenoemde belang worden toegekend.

In de richtlijn zijn de regels uit het verdrag verder uitgewerkt en aangescherpt. Daarin is expliciet opgenomen dat verschillende uitzonderingsgronden uit het verdrag niet mogen worden toegepast om een verzoek om emissiegegevens te weigeren (artikel 4, tweede lid, tweede alinea). Dat geldt ook voor de uitzonderingsgrond over de bescherming van 'de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens en/of -dossiers met betrekking tot een natuurlijk persoon'. Deze uitzonderingsgrond, die gaat over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, biedt dus - in

⁷ De definitie van het begrip 'milieu-informatie' staat in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer. Zie voor de Europese jurisprudentie HvJEU 23 november 2016, ECLI:EU:C:2016:890 (*Bayer CropScience*) en ECLI:EU:C:2016:889 (*Commissie/ACC*).

⁸ ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:153, HvJEU 23 november 2016, ECLI:EU:C:2016:890 (*Bayer CropScience*) en ECLI:EU:C:2016:899 (*Commissie/ACC*).

combinatie met de hiervoor genoemde uitleg van het HvJEU dat bedrijfsadressen die stikstof uitstoten emissiegegevens zijn - geen oplossing.

Alleen de gronden uit artikel 4, tweede lid sub b, c en e mogen volgens de richtlijn worden gebruikt om de openbaarmaking van emissiegegevens te weigeren. Het gaat om de volgende gronden: sub b) *internationale betrekkingen, openbare veiligheid of nationale defensie*; sub c) *de rechtsgang, de mogelijkheid voor een persoon om een eerlijk proces te krijgen of de mogelijkheid voor een overheid om een onderzoek van strafrechtelijke of disciplinaire aard in te stellen* en sub e) *intellectuele-eigendomsrechten*. De rechtspraak over deze uitzonderingsgronden laat zien dat de bewijsrechtelijke en motiveringsdrempel voor de toepassing hiervan hoog is.⁹ Deze uitzonderingsgronden zien dus niet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en bieden geen oplossing voor de hiervoor geschetste problematiek van bedrijfsadressen die overlappen met woonadressen van agrarisch ondernemers.

Het verdrag en de richtlijn zijn in Nederland voor de openbaarmaking van milieu-informatie geïmplementeerd in de Woo. Daarbij is ervoor gekozen om bij emissiegegevens geen enkele uitzonderingsgrond toe te staan (artikel 5.1, zevende lid, van de Woo) en dus ook de gronden uit artikel 4, tweede lid sub b, c en e van de richtlijn niet op te nemen. De Woo gaat in die zin dus verder dan het verdrag en de richtlijn. Het verdrag staat dat ook toe: op grond van artikel 3, lid 5 is het mogelijk om maatregelen te nemen die een ruimere toegang tot informatie geven.

Overigens gold onder de voorganger van de Woo (de Wet openbaarheid van bestuur), in lijn met de Europese regelgeving, ook een zeer ruim openbaarheidsregime voor milieu-informatie en in het bijzonder emissiegegevens. Openbaarmaking van

⁹ Zie voor een zaak waarin het ging om de toepassing van de uitzonderingsgrond 'openbare veiligheid' bijvoorbeeld ABRvS 5 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2871

emissiegegevens kon – conform de richtlijn - ook toen al niet geweigerd worden op grond van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Onder de Wob was het wel mogelijk enkele andere uitzonderingsgronden toe te passen als sprake was van emissiegegevens.¹⁰ Met de Woo is door de initiatiefnemers en de Kamer gekozen voor absolute openbaarheid van emissiegegevens.

Bedrijfsadressen van agrariërs moeten dus altijd openbaar gemaakt worden op grond van het huidige wettelijke kader, ook als deze tegelijkertijd woonadressen zijn. Onder het kopje ‘vervolgstappen’ ga ik hier verder op in.

Daarnaast zijn bedrijfsadressen ook op andere manieren toegankelijk, zoals in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Op Europees niveau is informatie over grote agrarische bedrijven uit EU-lidstaten ook publiek toegankelijk via bijvoorbeeld het *Pollutant Release and Transfer Register*.

Omliggende landen

Tijdens het vragenuur op 19 november 2024 is door de toenmalig staatssecretaris Herstel Groningen de toezegging gedaan om te onderzoeken hoe omliggende landen omgaan met de openbaarmaking van emissiegegevens, specifiek in relatie tot de (woon)adresgegevens van boeren. Er is daarom onderzoek gedaan naar zes EU-lidstaten: Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk, België, Denemarken en Zweden. In het onderzoek is zowel gekeken naar de implementatie van de richtlijn in nationale wetgeving, als naar

¹⁰ Artikel 10 Wet openbaarheid van bestuur. Het ging om de volgende uitzonderingsgronden: de eenheid van de Kroon, veiligheid van de Staat, de betrekkingen van Nederland met andere staten en internationale organisaties, de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d Wob bedoelde bestuursorganen, de opsporing en vervolging van strafbare feiten, de inspectie controle en toezicht door bestuursorganen, het belang dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie en de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.

relevante rechtspraak van deze lidstaten. In de bijlage bij deze brief zijn de uitkomsten van het onderzoek per lidstaat opgenomen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er bij het merendeel van de onderzochte EU-lidstaten geen grote verschillen zijn tussen de nationale wetgeving en de richtlijn. In overeenstemming met de richtlijn heeft geen van de onderzochte lidstaten - net als Nederland - een uitzonderingsgrond voor de openbaarmaking van emissiegegevens vanwege bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Anders dan in Nederland, houden de onderzochte lidstaten nog wel ruimte voor de toepassing van enkele andere uitzonderingsgronden bij de openbaarmaking van emissiegegevens. Zoals ook is toegelicht onder 'wettelijk kader' is dit op grond van de richtlijn toegestaan voor bepaalde uitzonderingsgronden.¹¹

De stelling dat andere EU-lidstaten op een andere wijze omgaan met de openbaarmaking van agrarische gegevens, die gekwalificeerd worden als emissiegegevens, vindt geen steun in de (Europese) rechtspraak. Het HvJEU geeft een brede uitleg aan het begrip emissiegegevens.¹² Ik heb ook geen indicaties gevonden die wijzen op een andere uitleg van het begrip emissiegegevens in andere lidstaten. Dit wordt ook door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigd voor wat betreft België en Duitsland.¹³ Daarom heb ik geen aanwijzingen dat emissiegegevens die in Nederland openbaar gemaakt worden, in andere EU-lidstaten niet openbaar gemaakt worden.

Adviezen AP en ACOI

Naar aanleiding van een motie van het lid Van der Plas (BBB)¹⁴ is advies gevraagd aan de AP over hoe de openbaarmaking van

¹¹ Richtlijn 2003/4/EG, artikel 4, tweede lid onder h.

¹² HvJEU 23 november 2016, ECLI:EU:C:2016:890 (*Bayer CropScience*) en ECLI:EU:C:2016:889 (*Commissie/ACC*).

¹³ ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4557.

¹⁴ *Kamerstukken II 2024/25*, 32 802, nr. 112.

emissiegegevens die tevens persoonsgegevens betreffen, zich verhoudt tot de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). De AP heeft op 26 september 2025 haar advies uitgebracht.¹⁵ De AP stelt dat het openbaar maken van emissiegegevens, waaronder locaties van stallen van veehouderijen, rechtmatig kan plaatsvinden als daarom wordt gevraagd, ook als deze gegevens tevens persoonsgegevens zijn. Gezien de wettelijke verplichting vanuit de Woo, is er voor de verwerking van persoonsgegevens die bij die openbaarmaking zijn betrokken, sprake van de benodigde wettelijke grondslag in de zin van de AVG.

Het ACOI heeft in twee bemiddelingsadviezen die gericht zijn aan de minister van Landbouw, Visserij, Voedselveiligheid en Natuur (hierna: LVVN) uiteengezet dat de Woo geen ruimte biedt om de openbaarmaking van emissiegegevens te weigeren.¹⁶ Het ACOI wijst erop dat de uitstoot van schadelijke stoffen grote gevolgen kan hebben voor de leefomgeving en de gezondheid van mensen. Het ACOI wijst op het belang om kennis te kunnen nemen van de details van die schadelijke stoffen, waar ze in de lucht, de grond, of ons water terechtkomen en welke stoffen dit precies zijn. En dat inwoners de overheid hierop kunnen controleren en in actie kunnen komen als zij last hebben van de gevolgen. Het ACOI beveelt de minister van LVVN daarbij aan om in gesprek te gaan met de betrokkenen bij dit vraagstuk om te kijken of actieve openbaarmaking van deze gegevens in gepseudonimiseerde vorm kan plaatsvinden, of door middel van coördinaten van stallocaties. Het ACOI geeft daarbij wel aan dat de verplichting zal blijven bestaan om de gedetailleerde informatie openbaar te maken als daarom verzocht wordt. Hieronder ga ik verder in op de opvolging van de aanbevelingen van het ACOI.

¹⁵ Advies over openbaarmaking emissiegegevens (Advies van de Autoriteit Persoonsgegevens aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Den Haag, 23 september 2025.

¹⁶ Advies na bemiddeling Follow the Money, NRC en Omroep Gelderland inzake intrekking Woo-besluit RVO (Advies van het ACOI aan de minister van LVVN), Den Haag, 19 mei 2025 & Advies na bemiddeling Follow the Money, NRC en Omroep Gelderland (Advies van het ACOI aan de minister van LVVN), Den Haag, 9 december 2025.

Vervolgstappen

Op basis van het hierboven uiteengezette wettelijk kader, het onderzoek naar omliggende landen en de adviezen, geef ik hieronder een update van de vervolgstappen die op dit onderwerp zijn gezet.

Uitzonderingsgronden bij emissiegegevens

Tijdens het commissiedebat Woo van 20 maart 2025 is aan het lid Van der Plas (BBB) toegezegd dat wordt uitgezocht of de uitzonderingsgronden met betrekking tot emissiegegevens die onder de Wob bestonden ook onder de Woo kunnen worden opgenomen. Het is mogelijk om de uitzonderingsgronden uit de Wob op te nemen in de Woo. Maar ook dan moeten bedrijfs- en daarmee samenvallende woonadressen die als emissiegegevens worden gekwalificeerd nog steeds openbaar worden gemaakt. De openbaarmaking van emissiegegevens mag namelijk niet geweigerd worden met een beroep op de uitzonderingsgrond van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. De richtlijn staat dit immers niet toe. Enkel de door de richtlijn toegestane uitzonderingsgronden die staan opgesomd onder het kopje 'wettelijk kader' mogen worden opgenomen in nationale wetgeving voor de openbaarmaking van emissiegegevens en bieden geen oplossing voor de geschetste problematiek van bedrijfsadressen tevens woonadressen van agrarisch ondernemers.

Dit jaar wordt de Woo geëvalueerd en de resultaten hiervan worden uiterlijk 1 mei 2027 aan uw Kamer aangeboden. In deze wetsevaluatie wordt ook expliciet gekeken naar de openbaarmaking van emissiegegevens in relatie tot de richtlijn en de daarin toegestane uitzonderingsgronden. Op basis van de uitkomsten van de wetsevaluatie kan vervolgens worden besloten over het al dan niet herintroduceren van de door de richtlijn toegestane uitzonderingsgronden voor emissiegegevens.

Afbakenen van het begrip 'emissiegegevens'

Vorig jaar is de motie van de leden Flach (SGP) en Van der Plas (BBB) aangenomen over het zoeken van steun bij andere EU-lidstaten voor een voorstel voor het beter afbakenen van het begrip 'emissiegegevens' uit de richtlijn.¹⁷ Ter uitvoering van deze motie is bij andere lidstaten een uitvraag gedaan in hoeverre het spanningsveld tussen de openbaarheid van emissiegegevens en privacy van agrariërs en andere ondernemers ook in die landen speelt, en of maatregelen worden overwogen. Van zeven lidstaten is een inhoudelijke reactie ontvangen. Hieruit blijkt dat de huidige uitleg van het begrip 'emissiegegevens' uit de richtlijn en de daarin opgenomen bepalingen niet voor een spanningsveld zorgt in de betreffende lidstaten. Lidstaten geven aan dat het onderwerp niet speelt of dat het in de praktijk geen problemen oplevert. Op basis van de uitkomsten van deze uitvraag constateren we dat er in Europa op dit moment onvoldoende steun is voor het beter afbakenen van het begrip 'emissiegegevens' uit de richtlijn. Desalniettemin zal het kabinet zich in Brussel blijven inzetten om het vraagstuk rond de openbaarmaking van emissiegegevens - die ook woonadressen zijn - te agenderen en verder te brengen.

Onderzoek sociale veiligheid agrariërs

Met de motie van het lid Van der Plas (BBB)¹⁸ is het kabinet opgeroepen om een onafhankelijk onderzoek te doen naar de sociale veiligheid van agrariërs. Ook het ACOI heeft de aanbeveling gedaan om onderzoek te doen naar en te investeren in de sociale veiligheid van de landbouwsector. De minister van LVVN werkt momenteel samen met de minister van Justitie en Veiligheid aan dit onderzoek.

Actieve openbaarmaking in een andere vorm

Ter uitvoering van de aanbeveling van het ACOI over de actieve openbaarmaking van emissiegegevens in een andere vorm, heeft de minister van LVVN aangegeven dat hij de mogelijkheden

¹⁷ *Kamerstukken II 2024/25, 32 802, nr. 120*

¹⁸ *Kamerstukken II 2024/25, 32 802, nr. 111.*

onderzoekt om emissiegegevens actief openbaar te maken op een manier die recht doet aan de verschillende belangen. Hierover worden vanuit het ministerie van LVVN momenteel gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers uit de agrarische sector, journalistiek en de wetenschap.¹⁹ Hierbij worden de adviezen en aanbevelingen van het ACOI betrokken. Zo kan worden toegewerkt naar een manier om emissiegegevens actief openbaar te maken op een wijze die recht doet aan de verschillende betrokken belangen.

Tot slot

Het recht op openbaarmaking van overheidsinformatie, waaronder emissiegegevens, is belangrijk om controle uit te kunnen oefenen voor een gezonde leefomgeving voor ons allemaal. Daarbij moeten we ook oog blijven houden voor andere belangen. Ik vind het tegelijkertijd ook belangrijk om eerlijk te zijn over de (juridische) mogelijkheden die bestaan als het gaat om de openbaarmaking van emissiegegevens. Als stelselverantwoordelijk bewindspersoon voor de Woo blijf ik mij de komende periode inzetten voor een openbaarheidsstelsel waarin de verschillende belangen goed gewaarborgd zijn.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
E. van der Burg

¹⁹ *Kamerstukken II 2025/26, 32 802, nr. 140*