**Onderwerp: indiening voorlopige voorziening tegen Woo-besluit (referentie 23-0337)**

Edelachtbare,

Middels dit verzoekschrift verzoek ik namens mijzelf en namens [naam onderneming] om een voorziening tegen het besluit van de minister van LNV op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo) met referentie 23-0337.

Ik, [naam] ben door [naam onderneming] en de andere vennoten [namen] gemachtigd om een voorziening aan te vragen. Op verzoek kan ik een machtigingsformulier overleggen.

[naam onderneming] is een derde-belanghebbende van wie (persoons)gegevens openbaar gemaakt worden. De minister heeft ten onrechte verschillende weigeringsgronden niet toegepast.

Mijn gegevens zijn:

[Naam]

[Adres]

[Postcode] [Woonplaats]

De gegevens van de andere vennoten zijn:

[Naam]

[Adres]

[Postcode] [Woonplaats]

De gegevens van [naam onderneming] zijn:

[Naam onderneming]

[Adres]

[Postcode] [Woonplaats]

Hieronder treft u de gronden aan voor dit verzoekschrift. In onderdeel 2 sluit ik af met een conclusie.

1. **Gronden**
	1. **Belangenafweging**
		1. In casu wordt uw rechtbank verzocht om het besluit te schorsen voor zover het besluit ziet op documenten waarin mijn gegevens, dan wel de gegevens van degene voor wie ik als gemachtigde optreed, worden genoemd tot 6 weken na de beslissing op het bezwaarschrift.
		2. In casu dient het belang van mij zwaarder te wegen dan het belang van de minister of degene die om openbaarmaking verzocht heeft. Dit volgt uit de omstandigheid dat openbaarmaking onherstelbare gevolgen heeft, die bij gegrondverklaring in de bezwaarfase of (hoger)beroepsfases niet ongedaan gemaakt kunnen worden. Degene die om openbaarmaking heeft verzocht, beschikt dan immers al over de informatie, waarvan achteraf blijkt dat deze ten onrechte openbaar gemaakt is.
		3. Tevens is in deze casus van belang dat er geen zienswijze heeft plaatsgevonden en dat de minister veel van de weigeringsgronden niet inhoudelijk heeft getoetst, althans deze toetsing niet beschrijft in het bestreden besluit. Omdat niet vooraf kan worden uitgesloten dat deze weigeringsgronden hadden moeten leiden tot het weigeren van de openbaarmaking van stukken, dient de voorziening in ieder geval voor de bezwaarfase te worden verleend. Daar komt bij dat de voorlopige voorzieningsprocedure onvoldoende gelegenheid biedt tot een uitgebreide beoordeling van de aangevoerde gronden.
	2. **Ten onrechte niet om een zienswijze gevraagd**
		1. Derde-belanghebbenden zijn ten onrechte niet om een zienswijze gevraagd. Dit had op grond van artikel 4.4, derde lid, van de Woo, in samenhang met artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht wel gemoeten.
	3. **Persoonsgegevens en gegevens over transport vallen buiten de reikwijdte van het verzoek**
		1. In casu heeft de minister ten onrechte besloten om *persoonsgegevens* openbaar te maken. Dit terwijl nadrukkelijk met verzoeker is afgesproken dat persoonsgegevens buiten het verzoek vallen. Deze gegevens hadden dan ook geweigerd moeten worden, omdat het buiten de reikwijdte van het verzoek valt. In onderdeel 1.4.2. e.v. wordt uitgebreid onderbouwd dat het in casu om persoonsgegevens gaat.
		2. Verder ziet het verzoek op het *slachten* van drachtige koeien. De informatie over het *transport* van drachtige koeien valt buiten de reikwijdte van het verzoek. Deze documenten hadden niet openbaar gemaakt mogen worden, omdat deze buiten de reikwijdte van het verzoek vallen.
	4. **Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer - artikel 5.1, tweede lid, onderdeel e en h, en vijfde lid, van de Woo**
		1. De minister had de openbaarmaking moeten weigeren op grond van de artikel 5.1, tweede lid, onderdeel e en h, en vijfde lid van de Woo. E.e.a. in samenhang met artikel 8 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens en artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
		2. Dat het in casu om persoonsgegevens gaat volgt uit de omstandigheid dat het gaat om agrariërs die onder eigen naam een veehouderij voeren. Dat het in een dergelijk geval om persoonsgegevens gaat volgt uit eerdere uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In de uitspraak van 22 september 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:2129, r.o. 13.1-13.4) werd de minister teruggefloten toen deze in strijd met de Algemene verordening gegevensbescherming persoonsgegevens van agrariërs wilde verwerken. En ook in de uitspraak van 12 juli 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:2679) oordeelt de Raad van State dat het om persoonsgegevens gaat:

*“Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob bepaalt dat het verstrekken van informatie achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Bij 206 bedrijven komt in de bedrijfsnaam de familienaam terug. Het is daardoor ook mogelijk het woonadres van de betreffende families te achterhalen. De rechtbank heeft terecht vastgesteld dat openbaarmaking van de bedrijfsnamen daarom een inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van de bij die bedrijven betrokken personen.”*

* + 1. Dat de gegevens van zelfstandig ondernemers en personenvennootschappen persoonsgegevens bevatten die bescherming genieten onder de AVG, volgt ook uit een door de Autoriteit Persoonsgegevens gepubliceerde opinie van 20 december 2018 [[1]](#footnote-1):

*“Gegevens over vennootschappen onder fima, eenmanszaken en vrije beroepsbeoefenaren zijn doorgaans ook persoonsgegevens omdat deze gegevens vaak ook herleidbaar zijn tot de eigenaar of de vennoot zelf.”*

* + 1. In de rechtspraak wordt, terecht, de bijzondere positie van veehouders benadrukt. Zo overwoog de strafrechter in een zaak over dierenactivisme:

*“Daarnaast hebben de actievoerders de nadelige gevolgen van hun actie niet beperkt tot het bedrijf. Op het terrein van het varkensbedrijf bevinden zich immers niet alleen de varkenstallen, maar ook de woning van een van de medewerkers van het bedrijf en zijn gezinsleden. Door hun actie hebben de actievoerders zich niet beperkt tot het beïnvloeden van de in hun ogen onethische bedrijfsvoering, maar hebben zij ook ontoelaatbaar het privéleven van deze medewerker en zijn gezinsleden geraakt.”*

* + 1. Dat artikel 5.1, tweede lid, onderdeel e, van de Woo als weigeringsgrond beoordeeld had moeten worden, volgt ook uit de rechtspraak (zie bijv. Rb. Midden-Nederland 5 maart 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:879):

*“15. Wat betreft de toepassing van 10.2.e is duidelijk dat privénamen en -adressen in beginsel strikt persoonlijk zijn. Met verstrekking van bedrijfsnamen van landbouwbedrijven zou ook de privénaam in veel gevallen bekend worden. Ook de privéadressen zijn vervolgens eenvoudig herleidbaar. Eén en ander zou inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van betrokken personen.*

*16. Bovenstaande neemt niet weg dat dit belang nog altijd moet worden afgewogen tegen de andere belangen waarvoor het belang van de persoonlijke levenssfeer zou moeten kunnen wijken, bijvoorbeeld omdat openbaarmaking een belangrijke bijdrage levert aan de publieke controle. Indien het uitsluitend om beroepshalve functioneren van die bedrijven gaat, weegt dit mogelijk niet op tegen het publieke belang om te weten of de desbetreffende bedrijven zich aan de voorschriften voor certificering houden, de wijze waarop verweerder de naleving handhaaft, en of een eventuele decertificering onherroepelijk is of dat er nog een procedure loopt. De wijze waarop van de regels wordt afgeweken, voor welke onderwerpen en hoe vaak kan daarbij ook een rol spelen. Het gaat daarbij, wat de namen betreft, bovendien niet om gegevens die vertrouwelijk aan verweerder zijn overgelegd.”*

* + 1. Sterker nog, in het verleden heeft de NVWA ook, zeer terecht, de informatie over ondernemingen geweigerd, op basis van de weigeringsgrond van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene.[[2]](#footnote-2)
		2. Uit het CPB Richtsnoer “Actieve openbaarmaking en eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer”[[3]](#footnote-3), opgesteld door het College ter bescherming van persoonsgegevens, volgt dat bij de openbaarmaking van persoonsgegevens mede gekeken dient te worden naar de bescherming die voortvloeit uit artikel 8 van het EVRM.
		3. Opgemerkt zij dat volgens vaste uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, ook *beroeps-en handelsactiviteiten* onder deze bescherming vallen. Dit volgt onder andere uit de uitspraak Peck tegen het Verenigd Koninkrijk (EHRM 28 april 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0128JUD004464798):

*“57. Private life is a broad term not susceptible to exhaustive definition. The Court has already held that elements such as gender identification, name, sexual orientation and sexual life are important elements of the personal sphere protected by Article 8. That Article also protects a right to identity and personal development, and the right to establish and develop relationships with other human beings and the outside world and* ***it may include activities of a professional or business nature. There is, therefore, a zone of interaction of a person with others, even in a public context, which may fall within the scope of “private life”*** *(see P.G. and J.H. v. the United Kingdom, no. 44787/98, § 56, ECHR 2001-IX, with further references).”*

* + 1. In dit licht is ook de recente uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de onverenigbaarheid van het UBO-register met de deze grondrechten relevant (HvjEU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912). In deze uitspraak geeft het Hof een samenvatting van het kader voor de toets aan artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie uiteen:

*“63 Volgens vaste rechtspraak vereist de evenredigheid van maatregelen waaruit een inmenging in de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde rechten voortvloeit, dat zij passend, noodzakelijk en evenredig aan het nagestreefde doel zijn (zie in die zin arrest van 5 april 2022, Commissioner of An Garda Síochána e.a., C‑140/20, EU:C:2022:258, punt 93).*

*64 Meer in het bijzonder blijven de uitzonderingen op de bescherming van de persoonsgegevens en de beperkingen ervan binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke, met dien verstande dat wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen voor de verwezenlijking van de rechtmatig nagestreefde doelstellingen, de maatregel moet worden gekozen die het minst belastend is. Bovendien kan een doelstelling van algemeen belang niet worden nagestreefd zonder rekening te houden met het feit dat deze doelstelling moet worden verzoend met de door de maatregel aangetaste grondrechten, zulks via een evenwichtige afweging tussen de doelstelling en de op het spel staande rechten, om ervoor te zorgen dat de door die maatregel berokkende nadelen niet onevenredig zijn aan het nagestreefde doel. Bijgevolg moet de mogelijkheid om een beperking van de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde rechten te rechtvaardigen, worden beoordeeld door de ernst te bepalen van de inmenging die een dergelijke beperking meebrengt, en moet worden nagegaan of het belang van de met die beperking nagestreefde doelstelling van algemeen belang in verhouding staat tot die ernst (zie in die zin arresten van 26 april 2022, Polen/Parlement en Raad, C‑401/19, EU:C:2022:297, punt 65, en 21 juni 2022, Ligue des droits humains, C‑817/19, EU:C:2022:491, punten 115 en 116 en aldaar aangehaalde rechtspraak).*

*65 Voorts voldoet de betrokken regeling die de inmenging bevat slechts aan het evenredigheidsvereiste indien zij ook duidelijke en nauwkeurige regels over de reikwijdte en de toepassing van de daarin bepaalde maatregelen bevat die minimale eisen opleggen, zodat de betrokkenen over voldoende garanties beschikken dat hun persoonsgegevens doeltreffend worden beschermd tegen het risico van misbruik. Zij moet in het bijzonder aangeven in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden een maatregel die voorziet in de verwerking van dergelijke gegevens kan worden genomen, en aldus waarborgen dat de inmenging tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt. De noodzaak om over dergelijke garanties te beschikken is des te groter wanneer de persoonsgegevens voor de leden van de bevolking en dus voor een potentieel onbeperkt aantal personen toegankelijk worden gemaakt, en zij gevoelige informatie over de betrokkenen kunnen onthullen (zie in die zin arrest van 21 juni 2022, Ligue des droits humains, C‑817/19, EU:C:2022:491, punt 117 en aldaar aangehaalde rechtspraak).”*

* + 1. Openbaarmaking kan dan ook enkel geschieden indien dit noodzakelijk is in een democratische samenleving. Daarvan is in casu geen sprake. Het openbaar maken dient geen enkel democratisch belang. Het faciliteert slechts de ongewenste benadering van de betrokken veehouders. Openbaarmaking zonder persoonsgegevens biedt meer dan voldoende inzicht in de bestuursvoering van de minister in relatie tot dit onderwerp.
		2. Het gevaar van onwenselijke benadering wordt door Raad van State erkend in de vaste jurisprudentie. In de uitspraak van 23 mei 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1691) overwoog de Afdeling:

*“De minister heeft wat betreft die telefoonnummers in redelijkheid het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer zwaarder kunnen laten wegen dan het belang van openbaarmaking. Hierbij is in aanmerking genomen dat, indien de namen van betrokkenen openbaar worden gemaakt, het openbaar maken van de doorkiesnummers* ***zou kunnen leiden tot ongewenste benadering van de personen in kwestie.****”*

* + 1. Openbaarmaking van de persoonsgegevens brengt een groot risico tot ongewenste benadering van de desbetreffende veehouders met zich mee. De Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid noemt ook het risico van dierenactiviste en stalbezettingen expliciet in zijn rapport van april 2022[[4]](#footnote-4):

*“Ook het klimaatprotest en* ***de dierenrechtenbeweging*** *in Nederland kenmerken zich tot op heden voornamelijk door activisme of burgerlijke ongehoorzaamheidsacties,* ***zoals de bezetting van gebouwen, kruispunten of stallen en slachterijen****. Zowel binnen extreemlinks (radicale asielrechtenbeweging, anarchisme) als bij klimaat- en dierenrechtenactivisme is tot op zekere hoogte sprake van internationale contacten en solidariteit.”*

* + 1. Deze waarschuwing was er niet voor niets. Zo dreigt de groep “Animal Defence Force” met stalbezettingen.[[5]](#footnote-5) Dit is in augustus 2022 ook uitgebreid in de media gekomen. Verder heeft de Vegan Strike Group in december 2022 illegaal varkenshouderijen betreed en daar varkenskadavers gestolen, die vervolgens bij verschillende plekken zijn neergelegd.[[6]](#footnote-6) Verder dringen dierenactivisten nog steeds illegaal stallen binnen, om zogenaamde “burgerinspecties” uit te voeren. Voorbeeld hiervan is het illegaal binnendringen bij een konijnenhouderij in 2023[[7]](#footnote-7), maar ook het illegaal maken van beelden bij melkveebedrijven in 2022.[[8]](#footnote-8) De actualiteit van dierenactivisme volgt tevens uit acties in 2023 van dierenactivisten waarbij de bedrijfsvoering van restaurants die foie gras serveerden onmogelijk werd gemaakt[[9]](#footnote-9) en activisten die lokaalvredebreuk pleegden bij een restaurant[[10]](#footnote-10). Ook de blokkade van een ticketaanbieder van dolfinarium in december 2023[[11]](#footnote-11), de verstoring van optredens door dierenactivisten bij de Efteling in 2023[[12]](#footnote-12) en frequente acties bij het dolfinarium zelf in 2024[[13]](#footnote-13) passen in het beeld van de actuele dreiging van dierenrechtenactivisme. Het risico is derhalve groot dat de veehouders, van wie de minister besloten heeft de gegevens openbaar te maken, onderworpen gaan worden aan ongewenste benadering door dierenactivisten.
		2. Ook in de jurisprudentie wordt het risico op dierenactivisme breed erkend. Zoals uitstekend wordt samengevat in een uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 3 maart 2021 (ECLI:NL:RBDHA:2021:1956):

*“9.5.* ***Zoals verweerder en Erasmus MC terecht hebben gesteld, blijkt uit jurisprudentie van de Afdeling over mogelijke doelwitten van dierenrechtenactivisme (zie onder meer de uitspraken van 14 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:492, 18 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1282 en 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:440) dat de vrees voor dierenrechtenactivisme in het algemeen gerechtvaardigd is****. In het bestreden besluit en het verweerschrift heeft verweerder toegelicht dat dierenrechtenextremisme onvoorspelbaar is en met golven komt en gaat. Dit wordt ondersteund door rapportages van de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid. In tegenstelling tot eisers betoog, hoeft een concrete dreiging ten aanzien van Erasmus MC niet te worden aangetoond (zie ook de uitspraak van de Afdeling van 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:795).*

*9.6. In dit geval heeft verweerder, zoals ook gemotiveerd in het bestreden besluit en het verweerschrift, van belang geacht dat vanwege de formulering van het Wob-verzoek alle eventueel openbaar gemaakte gegevens direct herleidbaar zijn naar (specifieke dierproeven van) Erasmus MC. Via openbare bronnen zou dan vervolgens een koppeling gemaakt kunnen worden tussen deze gegevens en de betreffende onderzoekers en onderzoeksgroepen. Hiermee worden de betrokken medewerkers van Erasmus MC extra kwetsbaar gemaakt voor dierenrechtenactivisme. Gelet op het voorgaande is de rechtbank van oordeel dat verweerder het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het voorkomen van onevenredige benadeling van Erasmus MC zwaarder heeft mogen laten wegen dan het belang van openbaarmaking van de verzochte informatie. Verweerder mocht het verzoek van eiser tot openbaarmaking van de stukken dan ook in zijn geheel weigeren.”*

* + 1. Gelet op het voorgaande heeft de minister ten onrechte de openbaarmaking van de persoonsgegevens niet geweigerd op grond van:

- artikel 5.1, tweede lid, onderdeel e, van de Woo;

- artikel 5.1, tweede lid, onderdeel h, van de Woo; en

- artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo.

* 1. **Interpretatie uitspraken Raad van State van 8 februari 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:489) en 12 juli 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:2679).**
		1. De minister verwijst naar de uitspraak van de Raad van State van 8 februari 2023 als motivering voor het achterwege laten van het anonimiseren van gegevens. In deze uitspraak overwoog de Afdeling dat bedrijfsgegevens van slachthuizen niet geanonimiseerd hoefden te worden op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob.
		2. Een essentieel verschil tussen de casus die destijds voorlag en de onderhavige casus, is dat het bij de namen van slachthuizen niet om persoonsgegevens en woonadressen gaat. Slachthuisexploitanten wonen, in tegenstelling tot wat bij veehouders gebruikelijk is, niet op het bedrijf. In de casus van de slachthuizen is derhalve ook niet beoordeeld of de weigeringsgrond van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer tot weigering van de openbaarmaking had moeten leiden. Ook was in die casus de actualiteit van dierenrechtenactivisme onvoldoende onderbouwd. In onderdeel 1.4.2. e.v. is reeds uitgebreid toegelicht wat de actuele dreiging is.
		3. In een latere uitspraak oordeelde de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2023:2679) dat Skal onvoldoende concreet had gemaakt dat er een risico van ongewenste benadering is, op het moment dat de persoonsgegevens openbaar worden gemaakt. In onderdeel 1.4.2. e.v. is reeds uitgebreid uiteengezet waarom de minister in de onderhavige casu de belangafweging verkeerd heeft gemaakt.
		4. In deze casus oordeelde de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2023:2679) echter ook dat het openbaar maken van gegevens van bedrijven waarbij de overtreding niet vaststaat een onevenredige benadeling vormt.

*“7.2. Tijdens de zitting bij de Afdeling heeft Stichting Skal toegelicht dat zij, naar later gebleken is, in rapporten met betrekking tot 18 bedrijven ten onrechte afwijkingen heeft geconstateerd. Het is naar het oordeel van de Afdeling onevenredig benadelend als Stichting Skal de bedrijfsnamen van deze 18 bedrijven openbaar maakt, omdat zij daardoor aan de in voormelde rapportages vermelde tekortkomingen kunnen worden gelinkt, terwijl feitelijk geen sprake was dergelijke tekortkomingen. Het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling weegt in dat geval zwaarder dan het belang van openbaarmaking.”*

* + 1. In de onderhavige casus staat de overtreding van de veehouders onvoldoende vast. Daarvoor zijn twee elementen van cruciaal belang. Allereest heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven geoordeeld (CBb 27 september 2022, ECLI:NL:CBB:2022:656) dat de NVWA een onjuiste beoordelingssystematiek gebruikt voor het vaststellen van een overtreding[[14]](#footnote-14):

*6.5.1 Het voorgaande betekent echter niet dat voldoende vaststaat dat de overtredingen zijn begaan. [naam 1] heeft in beroep en in hoger beroep door overlegging van de diergeneeskundige verklaringen van dierenarts [naam 6] een uitvoerige en wetenschappelijk onderbouwde betwisting geleverd van de conclusie van de minister dat in deze gevallen de combinatie van de lengte, haargroei en tanden bij de kalveren leidt tot de conclusie dat de dracht voor minimaal 90 procent was voltooid ten tijde van de transporten. Naar het oordeel van het College heeft [naam 1] met deze betwisting als volgt voldoende twijfel gezaaid ten aanzien van die conclusie van de minister.*

Daarnaast worden waarschuwingen van de NVWA, in tegenstelling tot die van Skal[[15]](#footnote-15) niet qua rechtsbescherming gelijk gesteld aan een besluit. De onderhavige veehouders hebben dus nooit de vaststelling van de overtreding kunnen (in rechte) kunnen betwisten. Nu de waarschuwing doorwerkt in de publicatie van de gegevens van de veehouders (voor zover deze niet als strafrechtelijke gegevens kwalificeren, zie hieronder), krijgt zij rechtsgevolg. Deze gegevens worden – volgens de lijn van de uitspraak van 12 juli 2023 - immers openbaar gemaakt, in tegenstelling tot die van veehouders waarbij in bezwaar of beroep vast is komen te staan dat de overtreding ten onrechte is vastgesteld. Omdat de overtredingen niet in appellabele besluiten zijn vastgesteld én de beoordelingssystematiek van de overtreding door het CBb als onvoldoende is beoordeeld, is er dermate veel twijfel over de juistheid van het vaststellen van de overtreding, dat de openbaarmaking geweigerd had moeten worden op grond van een onevenredige benadeling van deze bedrijven (artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo).

* 1. **Gegevens van strafrechtelijke aard - artikel 5.1, eerste lid, onderdeel d, van de Woo**
		1. **De waarschuwingen kwalificeren als politiesepots**
			1. De waarschuwingen zijn ook niet ondertekend door of namens een bestuursorgaan, maar zijn in de praktijk afgeven door opsporingsambtenaren[[16]](#footnote-16). De terminologie van de waarschuwingen waarbij wordt gerefereerd aan ‘strafbare feiten’ past ook beter bij de strafrechtelijke terminologie dan de terminologie van ‘overtreding en overtreder’ die in de Algemene wet bestuursrecht wordt gebruikt (én in artikel 8.6 van de Wet dieren). De Wet op de economische delicten (artikel 1, onder 2°) maakt een overtreding van artikel 6.2, in samenhang met artikel 2.5 van de Wet dieren, een strafbaar feit. Daar komt bij dat een overtreding van dit artikel binnen het bestuursrecht ook geen waarschuwing kent in het Specifieke interventiebeleid van de minister.[[17]](#footnote-17) In het specifiek interventiebeleid wordt een bestuurlijke boete voorgeschreven. Deze bestuurlijke boete is een ‘criminal charge’ waarvoor tevens de uitzonderingsgrond van artikel 5.1, eerste lid, onderdeel d, van de Woo geldt (zie onderdeel 1.6.2 (hieronder)).
			2. Deze waarschuwingen dienen dan ook gekwalificeerd te worden als “politiesepots”, waarbij een opsporingsambtenaar een zaak seponeert. Zelfs als deze waarschuwingen door de minister zijn afgegeven, vormen deze onderdeel van het dossier richting een bestuurlijke boete (een ‘criminal charge’) en vallen ook de bestuursrechtelijke waarschuwingen onder de weigeringsgrond van artikel 5.1, eerste lid, onderdeel d, van de Woo.
			3. Een andere dan strafrechtelijke kwalificatie aan de waarschuwingen zou het onaanvaardbare gevolg hebben dat een OM-sepot niet openbaar gemaakt kan worden, maar een “politiesepot” wel.
		2. **Punitieve sancties vallen onder ‘criminal charge’**
			1. Verder dient de weigeringsgrond van artikel 5.1, eerste lid, onderdeel d, van de Woo breed te worden uitgelegd gelet op de Europeesrechtelijke uitleg van een “criminal charge” en Unierechtelijke context van artikel 10 van de Algemene verordening gegevensbescherming (Vo. (EU) 2016/679), waar deze weigeringsgrond uit voortvloeit. Ook bij (potentiële) punitieve sancties binnen het bestuursrecht, zoals het opleggen van een bestuurlijke boete, dienen gegevens op basis van deze weigeringsgrond te worden geweigerd. De bestuurlijke boete wordt Unierechtelijk immers ook als ‘criminal charge’ aangemerkt. Daarbij is relevant dat het Europese Hof van Justitie voor de beoordeling van de vraag of een administratieve sanctie moet worden aangemerkt als een ‘criminal charge’ aansluit bij het toetsingskader van de door het Europees Hof van de Rechten van de Mens geformuleerde Engel-criteria.[[18]](#footnote-18)
			2. Heel expliciet oordeelde het Europese Hof van Justitie (HvJ EU 22 juni 2021, ECLI:EU:C:2021:504) over artikel 10 van de AVG:

*“73 Wat betreft de toepasselijkheid van artikel 10 AVG op het verstrekken van die gegevens, moet worden nagegaan of bij de aldus verstrekte informatie persoonsgegevens „betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen” in de zin van die bepaling in het geding zijn, die „alleen [mogen] worden verwerkt onder toezicht van de overheid”, tenzij deze verwerking „is toegestaan bij Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepalingen die passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen bieden”.*

*74 In dit verband zij eraan herinnerd dat artikel 10 AVG tot doel heeft een betere bescherming te waarborgen tegen verwerkingen die wegens de bijzondere gevoeligheid van de betreffende gegevens in zeer ernstige mate inbreuk kunnen maken op de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde grondrechten op de eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens [zie in die zin arrest van 24 september 2019, GC e.a. (Verwijdering van links naar gevoelige gegevens), C‑136/17, EU:C:2019:773, punt 44].*

*75 De in artikel 10 AVG bedoelde gegevens hebben namelijk betrekking op gedragingen die aanleiding geven tot maatschappelijke afkeuring, zodat het feit dat toegang wordt verleend tot dergelijke gegevens de betrokkene kan stigmatiseren en aldus op ernstige wijze inbreuk kan maken op zijn privé- of beroepsleven.*

*76 In casu worden besluiten van de Letse autoriteiten waarbij een sanctie wordt opgelegd wegens een verkeersovertreding – zoals de Letse regering heeft benadrukt in haar antwoorden op vragen van het Hof – vermeld in het register van veroordelingen, waartoe het publiek slechts in een beperkt aantal gevallen toegang heeft, en niet in het register van voertuigen en de bestuurders daarvan, dat op grond van artikel 141, lid 2, van de verkeerswet vrijelijk toegankelijk is. Dat de CSDD de in laatstgenoemd register opgenomen persoonsgegevens die betrekking hebben op strafpunten verstrekt, stelt het publiek evenwel – zoals de verwijzende rechter heeft benadrukt – in staat om te achterhalen of een bepaalde persoon verkeersovertredingen heeft begaan en, zo ja, om daaruit af te leiden hoe ernstig deze verkeersovertredingen zijn en hoe vaak zij worden begaan. Deze regeling voor de openbaarmaking van strafpunten komt er dus op neer dat toegang wordt verleend tot persoonsgegevens die betrekking hebben op verkeersovertredingen.*

*77 Om te bepalen of een dergelijke toegang een verwerking van persoonsgegevens betreffende „strafbare feiten” – in de Franse taalversie gewoonweg „infractions” en niet „infractions pénales” – vormt in de zin van artikel 10 AVG, moet ten eerste worden opgemerkt dat dit begrip uitsluitend betrekking heeft op strafbare feiten in strafrechtelijke zin, zoals met name blijkt uit de totstandkomingsgeschiedenis van de AVG. Immers, het Europees Parlement had weliswaar voorgesteld om in die bepaling uitdrukkelijk het begrip „administratieve sancties” op te nemen (PB 2017, C 378, blz. 430), maar dit voorstel is niet aanvaard. Deze omstandigheid is des te opmerkelijker omdat de aan artikel 10 AVG voorafgaande bepaling, te weten artikel 8, lid 5, van richtlijn 95/46 – in de eerste alinea waarvan werd verwezen naar „overtredingen” en „strafrechtelijke veroordelingen” – de lidstaten in de tweede alinea de mogelijkheid bood om „[voor te schrijven] dat ook verwerkingen van gegevens inzake administratieve sancties of burgerrechtelijke beslissingen onder toezicht van de overheid kunnen worden verricht”. Uit een lezing van artikel 8, lid 5, van richtlijn 95/46 als geheel, komt dus duidelijk naar voren dat het begrip „overtreding” uitsluitend betrekking had op strafbare feiten in strafrechtelijke zin.*

*78 Derhalve moet worden geoordeeld dat de Uniewetgever het bijvoeglijk naamwoord „administratief” bewust niet heeft opgenomen in artikel 10 AVG, en aldus de door deze bepaling geboden verhoogde bescherming heeft willen voorbehouden aan het gebied van het strafrecht alleen.*

*79 Zoals de advocaat-generaal in de punten 74 tot en met 77 van zijn conclusie heeft opgemerkt, wordt deze uitlegging bevestigd door het feit dat in verschillende taalversies van artikel 10 AVG – anders dan in de Franse taalversie – uitdrukkelijk wordt verwezen naar strafbare feiten in strafrechtelijke zin, zoals in de Duitse („Straftaten”), de Italiaanse („reati”), de Litouwse („nusikalstamas veikas”), de Maltese („reati”), de Nederlandse („strafbare feiten”) en de Spaanse („infracciones penales”) taalversie.*

*80 Ten tweede is het feit dat verkeersovertredingen in Letland worden gekwalificeerd als bestuursrechtelijk bestrafte overtredingen, niet beslissend voor de beoordeling of die overtredingen binnen de werkingssfeer van artikel 10 AVG vallen.*

*81 In dit verband zij eraan herinnerd dat de bewoordingen van een Unierechtelijke bepaling die voor de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk verwijst naar het recht van de lidstaten, normaal gesproken in de gehele Unie autonoom en uniform moeten worden uitgelegd (arresten van 19 september 2000, Linster, C‑287/98, EU:C:2000:468, punt 43, en 1 oktober 2019, Planet49, C‑673/17, EU:C:2019:801, punt 47).*

***82 In casu moet om te beginnen worden opgemerkt dat de AVG geen enkele verwijzing naar het nationale recht bevat wat betreft de draagwijdte van de bewoordingen van artikel 10 van die verordening, met name de uitdrukkingen „strafbare feiten” en „strafrechtelijke veroordelingen”.***

*83 Vervolgens blijkt uit overweging 10 van de AVG dat deze verordening tot doel heeft bij te dragen aan de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht door een consistent en hoog beschermingsniveau te bieden aan natuurlijke personen op het vlak van verwerking van persoonsgegevens, hetgeen inhoudt dat dit beschermingsniveau in alle lidstaten gelijkwaardig en homogeen moet zijn. Het zou met deze doelstelling in strijd zijn dat de door die bepaling geboden verhoogde bescherming slechts in sommige lidstaten wel en in andere niet van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens die betrekking hebben op verkeersovertredingen, en dit enkel omdat deze overtredingen in laatstgenoemde lidstaten niet worden aangemerkt als strafbare feiten in strafrechtelijke zin.*

*84 Ten slotte vindt deze vaststelling – zoals de advocaat-generaal in punt 84 van zijn conclusie heeft opgemerkt – steun in overweging 13 van richtlijn 2016/680, waarin staat te lezen dat „[e]en strafbaar feit in de zin van deze richtlijn [...] een autonoom Unierechtelijk begrip [moet] zijn zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie”.*

***85 Hieruit volgt dat het concept „strafbaar feit in strafrechtelijke zin”, dat beslissend is om te bepalen of artikel 10 AVG van toepassing is op persoonsgegevens die betrekking hebben op verkeersovertredingen – zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn – in de gehele Unie autonoom en uniform moet worden uitgelegd, waarbij rekening dient te worden gehouden met het doel van die bepaling en de context ervan, zonder dat de door de betrokken lidstaat aan die strafbare feiten gegeven kwalificatie in dat opzicht beslissend is, aangezien die kwalificatie van land tot land kan verschillen (zie in die zin arrest van 14 november 2013, Baláž, C‑60/12, EU:C:2013:733, punten 26 en 35).***

*86 Ten derde moet worden onderzocht of verkeersovertredingen zoals die welke ertoe leiden dat in het register van voertuigen en de bestuurders daarvan strafpunten worden aangetekend waarvoor de litigieuze bepaling voorschrijft dat zij kunnen worden verstrekt aan derden, een strafbaar feit in strafrechtelijke zin vormen als bedoeld in artikel 10 AVG.*

*87 Volgens de rechtspraak van het Hof zijn er drie criteria relevant om te beoordelen of een strafbaar feit van strafrechtelijke aard is. Het eerste criterium is de juridische kwalificatie van het strafbare feit naar nationaal recht, het tweede criterium is de aard zelf van het strafbare feit en het derde criterium is de zwaarte van de sanctie die aan de betrokkene kan worden opgelegd (zie in die zin arresten van 5 juni 2012, Bonda, C‑489/10, EU:C:2012:319, punt 37; 20 maart 2018, Garlsson Real Estate e.a., C‑537/16, EU:C:2018:193, punt 28, en 2 februari 2021, Consob, C‑481/19, EU:C:2021:84, punt 42).*

*88 Zelfs voor strafbare feiten die naar nationaal recht niet als strafbare feiten in strafrechtelijke zin worden gekwalificeerd, kan een dergelijk karakter niettemin voortvloeien uit de aard zelf van het strafbare feit in kwestie en uit de zwaarte van de sancties die daarvoor kunnen worden opgelegd (zie in die zin arrest van 20 maart 2018, Garlsson Real Estate e.a. C‑537/16, EU:C:2018:193, punten 28 en 32).*

*89 Het criterium betreffende de aard zelf van het strafbare feit impliceert dat moet worden nagegaan of met de sanctie in kwestie met name een repressief doel wordt nagestreefd, zonder dat de enkele omstandigheid dat met deze sanctie tevens een preventief doel nastreeft, ertoe leidt dat zij niet wordt gekwalificeerd als een strafrechtelijke sanctie. Het ligt namelijk in de aard zelf van strafrechtelijke sancties besloten dat zij zowel strekken tot repressie als tot preventie van ongeoorloofde gedragingen. Herstelt een maatregel enkel de door het strafbare feit in kwestie veroorzaakte schade, dan is hij daarentegen niet strafrechtelijk van aard (zie in die zin arresten van 5 juni 2012, Bonda, C‑489/10, EU:C:2012:319, punt 39, en 20 maart 2018, Garlsson Real Estate e.a., C‑537/16, EU:C:2018:193, punt 33). Vast staat dat de toekenning van strafpunten voor verkeersovertredingen – net zoals geldboeten of andere sancties die kunnen worden opgelegd wegens deze overtredingen – niet alleen strekt tot vergoeding van de eventueel door deze overtredingen teweeggebrachte schade, maar ook een repressief doel heeft.*

*90 Wat betreft het criterium van de zwaarte van de sancties die kunnen worden opgelegd voor verkeersovertredingen, moet om te beginnen worden opgemerkt dat alleen verkeersovertredingen van een zekere ernst tot gevolg hebben dat strafpunten worden toegekend, zodat dergelijke overtredingen kunnen leiden tot sancties van een zekere zwaarte. Voorts komt de toekenning van strafpunten doorgaans bij de sanctie die wordt opgelegd wegens een dergelijke overtreding, hetgeen overigens – zoals in punt 58 van dit arrest is opgemerkt – geldt voor de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wettelijke regeling. Ten slotte heeft de accumulatie van strafpunten zelf rechtsgevolgen, zoals de verplichting om een examen af te leggen of zelfs een rijverbod.*

*91 Deze analyse vindt steun in rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Volgens deze rechtspraak doet er zich in bepaalde staten weliswaar een tendens voor om verkeersovertredingen „te decriminaliseren”, maar moeten deze overtredingen – gelet op het feit dat met de opgelegde sancties zowel een preventief als een repressief doel wordt nagestreefd en op de zwaarte van deze sancties – in het algemeen worden geacht strafbare feiten in strafrechtelijke zin te zijn (zie in die zin EHRM, 21 februari 1984, Öztürk tegen Duitsland, CE:ECHR:1984:0221JUD000854479, § § 49‑53; 29 juni 2007, O’Halloran en Francis tegen Verenigd Koninkrijk, CE:ECHR:2007:0629JUD001580902, § § 33‑36, en 4 oktober 2016, Rivard tegen Zwitserland, CE:ECHR:2016:1004JUD002156312, § § 23 en 24).*

*92 Dat verkeersovertredingen waarvoor strafpunten kunnen worden toegekend, worden aangemerkt als strafbare feiten in strafrechtelijke zin als bedoeld in artikel 10 AVG, strookt eveneens met het doel van deze bepaling.* ***Gelet op het feit dat verkeersovertredingen afbreuk doen aan de verkeersveiligheid, kan de openbaarmaking van persoonsgegevens die betrekking hebben op dergelijke overtredingen – daaronder begrepen wegens deze overtredingen toegekende strafpunten – immers leiden tot maatschappelijke afkeuring en tot stigmatisering van de betrokken persoon, met name wanneer uit die punten een bepaalde ernst of een bepaalde frequentie van die overtredingen naar voren komt.***

*93 Hieruit volgt dat verkeersovertredingen die ertoe kunnen leiden dat strafpunten worden toegekend, onder het begrip „strafbare feiten” in de zin van artikel 10 AVG vallen.”*

* + 1. **Conclusie artikel 5.1, eerste lid, onderdeel d, van de Woo**
			1. De Minister heeft, gelet op het bovenstaande, ten onrechte de openbaarmaking van gegevens niet geweigerd op grond van artikel 5.1, eerste lid, onderdeel d, van de Woo.
1. **Conclusie**
	1. Gelet op het voorgaande verzoek ik de rechtbank om:
* de voorlopige voorziening toe te wijzen;
* de openbaarmaking van de documenten waarin gegevens over mij staan, c.q. mijn onderneming staan, te schorsen op grond van de bovengenoemde gronden;
* mij een proceskostenvergoeding toe te kennen.

Met vriendelijke groeten,

[Naam]

1. https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/brf.-kvk-20dec18-handelsregisterinfoproducten.pdf [↑](#footnote-ref-1)
2. Besluit op Woo-verzoek 22-0791: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2023/01/25/besluit-op-wob-woo-verzoek-over-een-horecabedrijf-opgelegde-schriftelijke-waarschuwing> [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/downloads/rs/rs_20090813_actieve_openbaarmaking.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
4. <https://www.nctv.nl/onderwerpen/dtn/documenten/publicaties/2022/04/21/infographic-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-56>; in het maat [↑](#footnote-ref-4)
5. <https://dvhn.nl/extra/Nieuwe-dreigingen-vanuit-extremistische-hoek-dierenactivisten.-LTO-vreest-voor-stalbezettingen-bij-boeren.-Hier-is-sprake-van-ophitsen-27851295.html> [↑](#footnote-ref-5)
6. <https://www.hartvannederland.nl/nieuws/dieren/dierenactivisten-leggen-dode-biggen-bij-braziliaanse-ambassade-in-den-haag> [↑](#footnote-ref-6)
7. [Update konijnenbeelden | Animal Rights](https://www.animalrights.nl/update-konijnenbeelden) [↑](#footnote-ref-7)
8. [Wakker Dier waarschuwt voor hittestress bij kalveren - Vroege Vogels - BNNVARA](https://www.bnnvara.nl/vroegevogels/artikelen/wakker-dier-waarschuwt-voor-hittestress-bij-kalveren) *“De dierenwelzijnsorganisatie heeft bij de zes bedrijven fotografisch bewijs verzameld, maar sluit niet uit dat bij meer veehouders de beschermende maatregelen onvoldoende zijn.”* [↑](#footnote-ref-8)
9. <https://www.duic.nl/algemeen/bistronome-des-arts-zwicht-voor-activisten-en-haalt-foie-gras-van-menu-pijlen-nu-op-brasserie-marie-gericht/> *“Het Utrechtse restaurant Bistronome Des Arts is uiteindelijk gezwicht voor de acties van de dierenactivisten en heeft besloten de foie gras van het menu te halen. De eigenaresse, die samen met haar 11-jarige zoontje boven de zaak aan de Lijnmarkt woont, zei zich niet meer veilig te voelen. “Deze demonstranten verdierlijken mensen en vermenselijken dieren.”* [↑](#footnote-ref-9)
10. <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Midden-Nederland/Nieuws/Paginas/Actievoerders-Active-fot-Justice-veroordeeld-voor-bezetten-Utrechts-restaurant.aspx> [↑](#footnote-ref-10)
11. <https://www.leiderdorpsweekblad.nl/nieuws/algemeen/90374/dierenactivisten-blokkeren-tripper> [↑](#footnote-ref-11)
12. <https://www.gelderlander.nl/home/dierenactivisten-verstoren-show-raveleijn-in-de-efteling~a05f2ea3/> [↑](#footnote-ref-12)
13. <https://www.harderwijkercourant.nl/lokaal/dieren/1031098/dierenactivisten-lopen-door-de-stad-ze-willen-sluiting-dolfin> [↑](#footnote-ref-13)
14. CBb 27 september 2022, ECLI:NL:CBB:2022:656. [↑](#footnote-ref-14)
15. CBb 1 juni 2021, ECLI:NL:CBB:2021:557. [↑](#footnote-ref-15)
16. Zie artikel 2 van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit 2017 en artikel 2 van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit 2022. [↑](#footnote-ref-16)
17. Stcrt. 2019, 59472; Stcrt. 2024, 198. [↑](#footnote-ref-17)
18. HvJ EU 5 juni 2012, ECLI:EU:C:2012:319, r.o. 26 e.v. [↑](#footnote-ref-18)