

Per aangetekende post

RDW
t.a.v. de afdeling Juridische en Bestuurlijke Zaken
O.v.v. verzoek Wet openbaarheid van bestuur
Postbus 777
2700 AT Zoetermeer

Adres
Sarphatistraat 370
1018 GW Amsterdam

Amsterdam 17 september 2020
Ons kenmerk: 20200034
Betreft: Wob-verzoek Opel Astra CDTI met 1598 cc motor
Van: Leon Mensink, advocaat

Excellentie,

1. Namens de internationale vereniging zonder winstoogmerk ClientEarth AISBL, gevestigd aan de Rue du Trône 60 te Brussel (hierna: **ClientEarth**), dien ik hierbij een verzoek in om openbaarmaking en verstrekking op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: **Wob**) van bepaalde documenten met betrekking tot het voertuig Opel Astra CDTI met cilinderinhoud 1598 cc (hierna: het **Voertuig**). ClientEarth kiest voor deze zaak woonplaats ten kantore van WinthagenMensink advocaten te (1018GW) Amsterdam aan de Sarphatistraat 370, mr. L.P.W. Mensink treedt op als gemachtigde. Om u van dienst te zijn en de afhandeling van dit verzoek te bespoedigen, zal ik het verzoek hieronder zo specifiek mogelijk toelichten.

Achtergrond

2. Volgens de informatie waarover ClientEarth beschikt, is de RDW de Europese voertuigautoriteit die de typegoedkeuring heeft verleend voor het Voertuig. Uit de publiekelijk toegankelijke resultaten van verschillende onafhankelijke, op de weg uitgevoerde emissietesten blijkt dat onder normale rijomstandigheden de stikstofdioxide (NOx-) uitstoot van het Voertuig aanzienlijk hoger kan liggen dan de daarvoor geldende limiet onder de Euro standaard Verordening.¹
3. Zoals u weet, zijn autofabrikanten bij een verzoek om typegoedkeuring verplicht om aan te tonen dat de voertuigen voldoen aan de emissiegrenswaarden vastgelegd in Bijlage I bij de Euro Standaard Verordening. Bovendien moeten autofabrikanten voertuigen zo uitrusten dat de onderdelen die van invloed zijn op de emissies zodanig zijn ontworpen, geconstrueerd en gemonteerd dat de voertuigen tijdens hun gehele normale levensduur onder normale gebruiksomstandigheden voldoen aan de Euro Standaard Verordening.
4. Het is autofabrikanten verboden om gebruik te maken van manipulatie-instrumenten die de doelmatigheid van de emissiecontrolesystemen verminderen (zo volgt uit artikel 5 Euro Standaard Verordening). De verordening verstaat onder

„manipulatie-instrument”: een constructieonderdeel dat de temperatuur, de rijsnelheid, het motortoerental, de versnelling, de inlaatonderdruk of andere parameters meet om een onderdeel van het emissiecontrolesysteem in werking te stellen, te moduleren, te vertragen of buiten werking te stellen, zodat de doelmatigheid van het emissiecontrolesysteem wordt verminderd onder omstandigheden die bij een normaal gebruik van het voertuig te verwachten zijn” (artikel 3 lid 10 Euro Standaard Verordening)

5. Er is slechts een beperkt aantal uitzonderingen mogelijk op het verbod op het gebruik van manipulatie-instrumenten en die uitzonderingen moeten restrictief worden uitgelegd.² In Verordening 2017/1151 zijn aanvullende bepalingen neergelegd met betrekking tot het verbod op het gebruik van manipulatie-instrumenten.³ In het bijzonder verplicht deze verordening autofabrikanten om informatie te verstrekken over het gebruik van aanvullende emissiestrategieën. Een aanvullende emissiestrategie is een emissiestrategie

¹ Verordening (EG) 2007/715 van het Europees parlement en de raad van 20 juni 2007 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie.

² Artikel 5 Euro Standaard Verordening.

³ Verordening (EU) 2017/1151 van de commissie van 1 juni 2017 tot aanvulling van Verordening (EG) nr. 715/2007 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie, tot wijziging van Richtlijn 2007/46/EG van het Europees Parlement en de Raad, Verordening (EG) nr. 692/2008 van de Commissie en Verordening (EU) nr. 1230/2012 van de Commissie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 692/2008 van de Commissie.

die naar aanleiding van een specifieke reeks omgevings- of bedrijfsomstandigheden actief wordt en de primaire emissiestrategie vervangt of wijzigt met een specifiek doeleinde, en die alleen operationeel blijft zolang deze omstandigheden zich voordoen.⁴

6. Autofabrikanten moeten een uitgebreid documentatiepakket verstrekken met daarin de informatie over alle primaire en aanvullende emissiestrategieën, zoals beschreven in aanhangsel 3a van Bijlage I bij Verordening 2017/1151. Dat stelt goedkeuringsinstanties in staat besluiten omtrent typegoedkeuring te baseren op de risicoanalyse van aanvullende emissiestrategieën en de gevolgen voor gezondheid en milieu. Ter voorkoming van misverstand merkt ClientEarth op dat de eerdere bepaling dat uitgebreide documentatiepakketten vertrouwelijk moeten blijven, is komen te vervallen.⁵

Informatieverzoek

7. ClientEarth verzoekt u om op grond van de Wob, uitgelegd conform Richtlijn 2003/04/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie⁶, alle documenten openbaar te maken en te verstrekken die bij de RDW of een ander bestuursorgaan (behoren te) berusten en verband houden met de volgende informatie met betrekking tot het Voertuig:
- a. het Europese typegoedkeuringscertificaat;
 - b. Europese typegoedkeuringscertificaten van systemen, componenten en afzonderlijke technische onderdelen met betrekking tot het emissiecontrolesysteem van het Voertuig;
 - c. wijzigingen of toevoegingen gedaan door de autofabrikant met gevolgen voor de emissies of het brandstofverbruik na afgifte van het typegoedkeuringscertificaat en alle uitbreidingen, toevoegingen, revisies of wijzigingen van het relevante Europese typegoedkeuringscertificaat of aanvragen daartoe;
 - d. het uitgebreide documentatiepakket (als bedoeld onder nummer 6 hiervoor), indien de autofabrikant dat aan de RDW heeft overgelegd of het anderszins bij de RDW berust;
 - e. alle informatie – ongeacht of een uitgebreid documentatiepakket bij de RDW berust – over de volgende aspecten in relatie tot het Voertuig:
 - i. gebruik van manipulatie-instrumenten en/of aanvullende emissiestrategieën;
 - ii. beschrijving van de werking van het emissiecontrolesysteem en van alle emissiestrategieën en -instrumenten, software of hardware, en alle omstandigheden onder welke deze emissiestrategieën en -instrumenten niet

⁴ Artikel 2 lid 44 Verordening 2017/1151.

⁵ Zie overweging 10 van de Verordening (EU) 2018/1832 van de Commissie van 5 november 2018 tot wijziging van o.a. Verordening 2017/1151: *“Het besluit om, op verzoek, toegang te verlenen tot het uitgebreide documentatiepakket van de fabrikant moet aan de nationale instanties worden overgelaten; bijgevolg moet de in Verordening (EU) 2017/1151 opgenomen vertrouwelijkheidsbepaling betreffende dit document worden geschrapt”*.

⁶ Richtlijnconforme uitleg betekent in dit geval dat bij de afweging of openbaarmaking van milieu-informatie met het oog op internationale betrekkingen moet worden geweigerd, verzekerd moet zijn dat de toepasselijke wettelijke weigeringsgronden restrictief worden uitgelegd met inachtneming van het voorliggende met bekendmaking gediende openbare belang, zie ABRvS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1071, r.o. 4.4.

- functioneren op dezelfde wijze als tijdens het testen van het Voertuig voor de typegoedkeuring;
- iii. de rechtvaardiging voor het gebruik van manipulatie-instrumenten en/of aanvullende emissiestrategieën, waaronder in ieder geval moet worden begrepen de toelichting dat één van de strikte uitzonderingsgronden op het verbod uit artikel 5 Euro Standaard Verordening zich voordoet;
 - iv. alle evaluaties van hoe de aanvullende emissiestrategieën emissies in de praktijk ('real-driving emissions', ook wel: "RDE") beïnvloeden, inclusief analyses van de te verwachten toename van het totaal van de gereguleerde verontreinigende stoffen en CO₂-emissies door gebruik van de aanvullende emissiestrategie ten opzichte van de primaire emissiestrategie;
 - v. alle risicoanalyse(s) en analyse(s) van de gevolgen voor gezondheid en milieu uitgevoerd door of in opdracht van de RDW met betrekking tot het functioneren van manipulatie-instrumenten en/of aanvullende emissiestrategieën;
- f. informatie over CO₂-emissies van het Voertuig bij 'real driving emission'-testen.

Juridisch kader informatieverzoek

8. Aangezien deze verzochte informatie betrekking heeft op emissies in het milieu is er in de ogen van ClientEarth sprake van milieu-informatie als bedoeld in artikel 2 Richtlijn 2003/04/EG (implementatie van het Verdrag van Aarhus in de EU),⁷ welk artikel in het Nederlandse recht is omgezet in artikel 1 onder g Wob in samenhang met artikel 19.1a Wet milieubeheer. Als gevolg daarvan is de weigeringsgrond ter voorkoming van onevenredige benadeling van betrokken partijen niet van toepassing, zo volgt uit artikel 10 lid 2 onder g in samenhang met lid 6 Wob. Voor zover de verzochte gegevens zijn neergelegd in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, geldt dat de weigeringsgrond restrictief moet worden toegepast en openbaarmaking slechts mag worden geweigerd indien het belang van bescherming van persoonlijke beleidsopvatting in dit specifieke geval zwaarder zou moeten wegen dan het belang bij openbaarmaking van de gevraagde milieu-informatie (artikel 11 lid 4 Wob). In die belangenafweging moet ook de mogelijkheid van verstrekking in niet tot personen herleidbare vorm worden betrokken.⁸
9. Meer in het bijzonder is in dit geval tevens sprake van milieu-informatie met betrekking tot emissies in het milieu. Dat betekent dat in dit geval minder weigeringsgronden toepasselijk zijn, zo volgt uit artikel 4 lid 2 Richtlijn 2003/04/EG dat in Nederland is omgezet door de speciale wettelijke regeling voor informatie over emissies in het milieu neergelegd in artikel 10 lid 4 Wob. Op grond van die regeling is de weigeringsgrond voor

⁷ Richtlijn 2003/04/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie (richtlijn ter implementatie van het Verdrag van Aarhus).

⁸ Zie bijv. ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2209, r.o. 5.1.

bedrijfs- en fabricagegegevens niet van toepassing. ClientEarth wijst erop dat uit de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het begrip 'informatie over emissies in het milieu' niet restrictief mag worden uitgelegd.⁹

Naar aanleiding van de arresten van het Hof van Justitie van 23 november 2016, Bayer CropScience, ECLI:EU:C:2016:890 en Commissie/ACC, ECLI:EU:C:2016:889, heeft de Afdeling in de uitspraak van 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2211, overwogen dat onder de begrippen "emissies in het milieu" en "informatie over emissies in het milieu" niet alleen gegevens moeten worden begrepen die de daadwerkelijke uitstoot betreffen, maar ook de gegevens over de invloeden van die emissies op het milieu alsook de gegevens die het publiek in staat stellen te controleren of beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies, welke beoordeling aan de besluitvorming door een bestuursorgaan ten grondslag heeft gelegen, juist is. De begrippen "emissies in het milieu" en "informatie over emissies in het milieu" moeten niet restrictief worden uitgelegd.

10. De verzochte informatie betreft gegevens die het publiek in staat stellen te controleren of de beoordeling van de voorzienbare emissies in het milieu bij normaal gebruik van het Voertuig juist is en kwalificeert gelet op de uitleg van het Hof van Justitie en de Afdeling bestuursrechtspraak als emissiegegevens in de zin van artikel 4 lid 2 Richtlijn 2003/04/EG. De weigeringsgrond dat het bedrijfs- en fabricagegegevens van de autofabrikant zou betreffen, is daarom in het geheel niet van toepassing op openbaarmaking van de verzochte informatie. Dat geldt eveneens voor de weigeringsgrond ter voorkoming van onevenredige benadeling van de autofabrikant.
11. Ter voorkoming van misverstanden merkt ClientEarth op dat dit verzoek zich uitstrekt tot alle informatie die valt onder de hierboven gegeven opsomming, ongeacht de kwalificatie die de RDW daaraan geeft; het verzoek is dus niet beperkt tot die informatie die in de ogen van de RDW is aan te merken als milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.

Wijze van beslissen en verstrekken

12. Indien dit informatieverzoek onverhoopt gedeeltelijk zou worden geweigerd, verzoekt ClientEarth u om concreet duidelijk te maken waarom die delen van de documenten niet openbaar mogen worden gemaakt en welke specifieke wettelijke weigeringsgrond daaraan ten grondslag wordt gelegd in aanmerking nemend dat op grond van de Wob en de Richtlijn 2003/04/EG:
 - a. alle weigeringsgronden in het geval van milieu-informatie restrictief moeten worden uitgelegd met inachtneming van de voor het specifieke geval geldende openbare belangen gediend door bekendmaking (artikel 4 lid 2 Richtlijn 2003/04/EG). Het

⁹ ABRvS 30 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:225, r.o. 11.

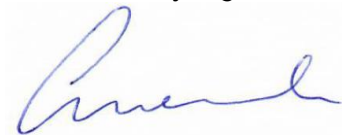
- publieke belang bij openbaarmaking van milieu-informatie is een zwaarwegend belang waaraan niet snel voorbij kan worden gegaan;¹⁰ en
- b. de weigeringsgronden ter bescherming van de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie in het geheel niet mogen worden toegepast als het gaat om informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu (artikel 4 lid 2 Richtlijn 2003/04/EG), wat in de Wob is verankerd doordat de weigeringsgrond van onevenredige benadeling in het geheel niet van toepassing is op alle milieu-informatie en daarbovenop voor informatie over emissies in het milieu de weigeringsgrond voor bedrijfs- en fabricagegegevens niet geldt (artikel 10 lid 4 en 6 Wob).
13. ClientEarth brengt hierbij eveneens onder uw aandacht dat artikel 4 lid 4 Richtlijn 2003/04/EG ertoe verplicht om in geval van milieu-informatie alle informatie openbaar te maken die kan worden gescheiden van informatie die valt onder een restrictief toegepaste wettelijke weigeringsgrond. Een richtlijnconforme toepassing van de Wob leidt er in geval van milieu-informatie dan ook toe dat bij gedeeltelijke openbaarmaking slechts die informatie wordt weggelakt die onder de restrictief toegepaste weigeringsgronden vallen en daarvan niet te scheiden is.¹¹
14. ClientEarth verzoekt u om ongeacht de toepasselijkheid van wettelijke weigeringsgronden een inventarisatie te maken van de bij of onder de RDW berustende documenten en haar daarvan een lijst ter beschikking te stellen. Voor zover zou blijken dat bepaalde gevraagde informatie al publiekelijk toegankelijk is, verzoekt ClientEarth u om aan te geven waar zij deze informatie kan raadplegen.
15. ClientEarth ontvangt graag een ontvangstbevestiging van dit verzoek. Indien enige vorm van verduidelijking of overleg gewenst is, is ondergetekende daarvoor uiteraard beschikbaar. ClientEarth verzoekt u tenslotte om de gevraagde informatie in elektronische vorm beschikbaar te stellen. Indien dat onverhoopt niet geheel zou kunnen, verzoekt ClientEarth u om haar te informeren alvorens de met het naar aanleiding van dit verzoek verstrekken van kopieën het bedrag van EUR 50 te boven zou gaan.
16. ClientEarth verzoekt u, onder verwijzing naar artikel 6 lid 1 en lid 6 onder a Wob, om zo spoedig mogelijk op dit verzoek te beslissen. U dient in ieder geval niet later te beslissen dan binnen twee weken na ontvangst van dit verzoek in het geval naar verwachting een derde-belanghebbende bezwaar zou hebben tegen verstrekking van de verzochte informatie of binnen vier weken indien dat niet het geval is. In het geval u gebruik zou willen maken van de mogelijkheid deze termijn eenmalig te verlengen dan ontvangt ClientEarth graag binnen de eerste termijn de motivering waarom verdaging van de

¹⁰ Als gezegd (randnummer 7 en voetnoot 4), moet de Wob ter verzekering hiervan zo nodig richtlijnconform worden uitgelegd.

¹¹ Voor milieu-informatie geldt dan ook een strikter regime dan voor 'normale' informatie waarbij op grond van de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak onderdelen van documenten waarin vertrouwelijke informatie voorkomen in hun geheel niet openbaar hoeven te worden gemaakt.

beslissing gerechtvaardigd is vanwege de omvang of gecompliceerdheid van de verzochte informatie.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Leon Mensink', is placed over a light blue rectangular background.

Leon Mensink