

Hoor- en adviescommissie

ADVIES

AAN GEDEPUTEERDE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van het bezwaarschriften ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van Coöperatie Mobilisation for the Environment en de stichting Mobilisation for the Environment te Nijmegen (bezwaarden) (ingediend door [REDACTED] van Milieuvizier Rechtsbijstand) tegen het besluit van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied namens Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders) van 8 oktober 2025, waarbij naar aanleiding van het ingediende Woo-verzoek de verzochte informatie gedeeltelijk openbaar is gemaakt.

ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop het bestreden besluit is verzonden, 8 oktober 2025, en gelet op de datum waarop het per post verzonden bezwaarschrift is ontvangen, 4 november 2025, stelt de commissie vast dat dit binnen de wettelijke termijn is ingediend. Voorts is het rechtsgeldig ondertekend en wordt voldaan aan alle overige vormvereisten, zodat een inhoudelijke behandeling van de bezwaren kan plaatsvinden.

GRONDSLAG

De grondslag van het bestreden besluit is gelegen in artikel 4.1, eerste lid van de Wet open overheid (Woo), artikel 5.1 en 5.2 van de Woo.

VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 21 juli 2025 is er verzocht om alle documenten met betrekking tot toezicht en handhaving over de 'vuile kant' Tata Steel IJmuiden B.V. over de periode 1 van april 2025 tot en met 30 juni 2025. Op 8 oktober 2025 is door verweerders besloten op het verzoek. Op 4 november 2025 is het bezwaarschrift namens bezwaarden ingediend. Op 14 januari 2025 hebben verweerders hun pleitaantekeningen voor de hoorzitting op 15 januari 2025 verzonden. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat aan het advies wordt toegevoegd.

INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

Op 21 juli 2025 is verzocht om alle bestanden die zien op toezicht en handhaving van Tata Steel. Het gaat daarbij om de 'vuile kant' van Tata Steel, waaronder de kookfabrieken, pelletfabrieken, sinterfabriek, ertsvoorbereiding en het grondstoffenbedrijf. In het zaakstelsel van verweerders is gezocht aan de hand van de aangegeven fabrieken binnen de aangegeven periode namelijk van 1 april 2025 tot en met 30 juni 2025. Naar aanleiding van deze zoekslag zijn er 18 documenten gevonden.

Er is gevraagd om een zienswijze van Tata Steel B.V., die vervolgens is gegeven. Verweerders hebben op deze zienswijze gereageerd.

Verweerders hebben beoordeeld of sprake is van de in de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo genoemde uitzonderingsgronden voor het verstrekken van informatie. Verweerders hebben geconstateerd dat ten aanzien van sommige documenten de volgende uitzonderingsgronden van toepassing zijn:

- Artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, jo. artikel 5.1 zesde lid van de Woo;
- Artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Woo.

Vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens

Ingevolge artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Woo jo artikel 6.1 zesde lid van de Woo blijft het verstrekken van informatie achterwege voor zover dit bedrijfs- en

Hoor- en adviescommissie

fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld.

Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Ingevolge artikel 5.1 tweede lid, aanhef en onder e van de Woo blijft het verstrekken van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. In een deel van de door bezwaarden opgevraagde documenten staan persoonsgegevens. Het belang van het verstrekken van informatie ingevolge de Woo weegt in dit geval niet zwaarder dan het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Daarom zijn verweerders niet tot openbaarmaking van deze informatie overgegaan. De documenten zijn ook voldoende duidelijk zonder dat de genoemde persoonsgegevens hierin worden vermeld.

OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE TEN AANZIEN VAN DE BEZWAREN EN DE VERWEREN

Bezwaargrond 1: Ontbrekende gegevens

Het is volstrekt onaannemelijk dat over het gevraagde onderwerp in een kwartaal slechts 18 documenten zijn verschenen.

Verweer:

In het zaakstelsel is gezocht aan de hand van de door bezwaarde in het verzoek aangeduide onderdelen/werkeenheden van de "vuile kant" en binnen de door bezwaarde afgebakende periode (1 april 2025 tot en met 30 juni 2025). Naar aanleiding van deze zoekslag zijn 18 documenten gevonden. Verweerders hebben geen aanwijzingen dat binnen de reikwijdte van het verzoek nog aanvullende documenten onder hem berusten die niet in de zoekslag naar voren zijn gekomen.

Voor zover bezwaarde verwijst naar controles of het eMJV (elektronisch milieujaarverslag), geldt dat dit niet zonder meer betekent dat daarover binnen de reikwijdte van dit specifieke Woo-verzoek (afbakening in onderwerp, periode en 'onder verweerders berusten') aanvullende documenten moeten vallen. Verweerders kunnen uitsluitend openbaar maken wat onder hen berust en binnen de afbakening van het verzoek valt.

Overweging commissie

Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling), zie bijvoorbeeld de uitspraak op 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3926, blijkt dat wanneer een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat documenten niet of niet meer onder hem berusten en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, in beginsel de indiener van het Woo-verzoek aannemelijk dient te maken dat de documenten toch onder het bestuursorgaan berusten.

Volgens bezwaarde is het onaannemelijk dat in de gevraagde periode slechts 18 documenten zijn gevonden, gelet op de wekelijkse controles van het bedrijf. Uit het rapport van 29 april 2025 (29557871) maakt de commissie op dat verweerders ook een rapport opstellen als er geen overtredingen worden geconstateerd. De commissie weet dat Tata Steel B.V. regelmatig wordt gecontroleerd, maar of dit wekelijks is, dat weet de commissie niet. Het is de commissie wel opgevallen dat er geen e-mails zijn gevonden die betrekking hebben op de "vuile kant" waar het Woo-verzoek betrekking op heeft. Uit het bestreden besluit blijkt ook niet dat er gezocht is in de e-mailboxen. Al met al is de commissie van mening dat verweerders beter dienen te motiveren waarom er niet meer controlerapporten zijn gevonden. De commissie merkt daarbij op dat verweerders daarbij kunnen aangeven wat de frequentie is van de verschillende controles bij Tata Steel B.V. Ook dienen verweerders aan te geven waarom er geen e-mails zijn gevonden. De commissie kan zich namelijk voorstellen dat controlerapporten of terugkoppeling na een controle intern gedeeld worden via de e-mail, waarbij er mogelijk nog opmerkingen over de uitkomst van het controlerapport zijn gemaakt.

Bezwaargrond 2: Motiveringsgebrek

Hoor- en adviescommissie

In het bestreden besluit is nergens specifiek ingegaan op de verschillende foto's die niet openbaar zijn gemaakt. Er dient per foto te worden beschreven wat voor informatie niet openbaar is gemaakt, en waarom die informatie niet openbaar wordt gemaakt.

Er is geen metadatalijst verstrekt met gegevens zoals het documentnummer en de datum. In besluiten op eerdere verzoeken werd deze lijst nog wel verstrekt. Het is dus wel mogelijk deze metadata te verstrekken.

Verweer:

In het bestreden besluit is het wettelijk kader uiteengezet en is gemotiveerd welke uitzonderingsgronden zijn toegepast. Daarbij is een inventarisatielijst gevoegd waarin per document is vermeld welke uitzonderingsgrond(en) zijn toegepast.

Voor zover bezwaarde meent dat per foto afzonderlijk een nadere motivering is vereist, geldt dat de motiveringsplicht inhoudt dat de toepassing van uitzonderingsgronden kenbaar en navolgbaar is. In de verstrekte documenten is bovendien per weggelakt onderdeel kenbaar gemaakt op basis van welke wettelijke grondslag dat onderdeel onleesbaar is gemaakt. Een afzonderlijke, uitvoerige motivering "per foto" is onder deze omstandigheden niet vereist.

Ten aanzien van de (meta)data merken verweerders op dat de Woo niet verplicht tot het vervaardigen van een afzonderlijke metadatalijst (bijvoorbeeld in .csv) als nieuw document. In vaste praktijk verstrekken verweerders een inventarisatielijst, zodat inzichtelijk is welke documenten bij het verzoek zijn betrokken en welke uitzonderingsgronden per document zijn toegepast. Een dergelijke inventarisatielijst is bij het besluit gevoegd.

Overweging commissie

Ten aanzien van de foto's merkt de commissie het volgende op. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling, zie bijvoorbeeld de uitspraak op 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1497, dient een bestuursorgaan in beginsel per document of onderdeel van een document te motiveren op welke grond openbaarmaking achterwege wordt gelaten en kan het daarvan afzien als dat zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen. Dit betekent dan ook dat per foto aangegeven dient te worden waarom de betreffende foto niet openbaar gemaakt kan worden.

De commissie constateert dat per foto enkel is aangegeven dat deze geweigerd is op grond van artikel 5.1, lid 1 onder c van de Woo (bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld). Een beschrijving of nadere toelichting ontbreekt. De commissie heeft de foto's van documenten 29505176, 29408059 en 29557871 bekeken en ziet daar op voorhand geen bedrijfs- en fabricagegegevens opstaan. De gehanteerde weigeringsgrond is volgens de commissie niet kenbaar en navolgbaar. De commissie is daarom van mening dat deze foto's openbaar gemaakt kunnen worden. Voor de volledigheid merkt de commissie op dat deze foto's door verweerders zijn gemaakt en dus niet zijn overgelegd door Tata Steel.

Ten aanzien van de metadata merkt de commissie het volgende op. Artikel 2.4 van de Woo beschrijft op welke wijze documenten openbaar gemaakt moeten worden. In het derde lid, aanhef en onder a van artikel 2.4 van de Woo staat dat informatie openbaar gemaakt wordt in een voor hergebruik beschikbare vorm die voldoet aan de voorwaarden van de Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who). Artikel 5, eerste lid onder b, sub 2 van de Who vermeldt dat documenten beschikbaar worden gesteld samen met hun metadata. Metadata - oftewel data over data - zijn gegevens over een informatieobject, bijvoorbeeld een document, en de context waarin het informatieobject is ontstaan, ontvangen of anderszins procesmatig is verwerkt. Het betreft bijvoorbeeld de auteur, datum van schrijven, datum van verzenden, datum van ontvangst, bestandstype, bestandsformat en bestandsgrootte van de documenten. Documenten bevatten dus zelf verschillende vormen van metadata. De enige eis die de Woo stelt is dat een document samen met de bijbehorende metadata openbaar gemaakt wordt. De Woo eist dus niet dat er nieuwe metadata worden gecreëerd voor actieve openbaarmaking. In dit geval betwisten verweerders niet dat er geen dan wel incomplete metadatalijsten zijn verstrekt. Hoewel een metadatalijst inderdaad niet wettelijk verplicht is, kan een dergelijke lijst wel helpen om de metadata van de

Hoor- en adviescommissie

documenten inzichtelijk te maken. Als een document zelf van zijn metadata is ontdaan, bijvoorbeeld doordat een document ten behoeve van het openbaar maken is omgezet naar een ander bestandstype, dan kan het behulpzaam zijn om de metadata op te nemen in een metadatalijst.

De commissie concludeert dat de bij de documenten horende metadata openbaar gemaakt dienen te worden en dat dit ten onrechte niet is gebeurd.

Bezwaargrond 3: Onterecht beroep op art. 5.1, lid 1, sub c van de Woo

Deze weigeringsgrond is alleen van toepassing op informatie die vertrouwelijk aan de overheid is medegedeeld. Uit niets blijkt dat de gelakte informatie vertrouwelijk aan de overheid is medegedeeld. Het lijkt in alle gevallen te gaan om foto's die door de toezichthouder zelf zijn gemaakt.

Verweer:

De gelakte onderdelen betreffen bedrijfs- en fabricagegegevens, waaronder technische en logistieke bedrijfsuitvoeringsinformatie (zoals procesbeschrijvingen, plattegronden, installatietekeningen en detailinformatie van installaties en configuraties). Dit zijn gegevens waaruit wetenswaardigheden kunnen worden afgelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces. Openbaarmaking kan Tata Steel in haar concurrentiepositie schaden en/of inzicht geven in specifieke configuraties en locaties van installaties op het terrein.

Voor zover in documenten foto's zijn opgenomen, geldt dat (ook) beeldmateriaal bedrijfs- en fabricagegegevens kan bevatten, bijvoorbeeld wanneer daarop technische details, opstellingen, configuraties of installatiedetails zichtbaar zijn. Indien en voor zover dergelijke informatie is of is te herleiden tot vertrouwelijk verstrekte bedrijfsinformatie, of daarmee zodanig verweven is dat openbaarmaking dezelfde beschermingsbelangen raakt, is artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, Woo terecht toegepast.

Overweging commissie

Openbaarmaking van vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens die geen milieu-informatie zijn, blijft achterwege op grond van artikel 5.1 eerste lid sub c van de Woo.

Slechts indien de informatie vertrouwelijk aan de overheid is medegedeeld, blijft openbaarmaking daarvan op deze grondslag achterwege. Het vertrouwelijke karakter van de informatieverschaffing kan bijvoorbeeld blijken uit een expliciete verklaring, maar dat is niet de enige grondslag om van vertrouwelijke mededeling uit te gaan. Het is volgens de jurisprudentie van de Afdeling, zie bijvoorbeeld de uitspraak van 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2555, voldoende dat de gegevens zijn verstrekt in een contact dat een onderneming redelijkerwijs als vertrouwelijk heeft mogen beschouwen. Als geen vertrouwelijke verstrekking kan worden vastgesteld, dan geldt de relatieve weigeringsgrond van artikel 5.1 tweede lid sub f, voor bedrijfs- en fabricagegegevens.

Ten aanzien van de foto's verwijst de commissie naar hetgeen is overwogen bij bezwaargrond 2.

Bezwaargrond 4: Artikel 5.1, lid 6 van de Woo is niet in acht genomen

Artikel 5.1, lid 6 van de Woo is in het geheel niet in acht genomen, terwijl alle gevraagde informatie milieu-informatie betreft. Er heeft geen belangenafweging plaatsgevonden, of daar is althans geen blijk van gegeven in het bestreden besluit.

Verweer:

Hoor- en adviescommissie

Verweerders onderkennen dat het verzoek ziet op milieu-informatie. Daarom is, waar artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, Woo is toegepast, mede beoordeeld of artikel 5.1, zesde lid, Woo aanleiding geeft tot (verdergaande) openbaarmaking. In het besluit is gemotiveerd dat uitsluitend specifieke technische onderdelen (zoals plattegronden, installatietekeningen en detailinformatie over technische en logistieke bedrijfsuitvoering) zijn gelakt, omdat openbaarmaking Tata Steel kan schaden en de concurrentiepositie kan beïnvloeden.

Het belang van openbaarheid weegt zwaar. Tegelijk weegt in dit geval het belang van bescherming van concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld eveneens zwaar. Geheimhouding van de gelakte onderdelen ontnaemt geïnteresseerden niet de mogelijkheid om de relevante milieueffecten en de inhoudelijke strekking van toezicht- en handhavinginformatie in voldoende mate te kunnen beoordelen.

Overweging commissie

Op grond van artikel 5.1, zesde lid, van de Woo kan openbaarmaking van milieu-informatie alleen worden geweigerd als de bescherming van bedrijfs- en fabricagegegevens door openbaarmaking ernstig wordt geschaad en het belang van openbaarheid niet opweegt tegen deze schade. Er moet dus een belangenafweging plaatsvinden. De commissie constateert dat er een algemene belangenafweging is gemaakt. Zoals echter bij bezwaargrond 2 reeds is opgemerkt, is de commissie van mening dat deze (algemene) redenering van verweerders niet juist is ten aanzien van de betreffende foto's.

Bezwaargrond 5: Artikel. 5.1, lid 7 van de Woo is niet in acht genomen

Alle gelakte informatie is onderdeel van meetrapporten of een beschrijving van meetgegevens. Alleen al daarom gaat het om emissiegegevens. Zonder volledig inzicht in de meetrapporten kan niet worden nagegaan of de gegevens juist zijn.

De gelakte foto's betreffen emissies.

Verweer:

De gelakte onderdelen zien niet op meetwaarden, meetresultaten of conclusies over emissies in het milieu, maar op technische inrichting, procesvoering en locatie-/installatiedetails (zoals technische foto's/tekeningen/plattegronden en procesbeschrijvingen). Voor zover documenten wél informatie bevatten die ziet op bevindingen of meetgegevens in het kader van toezicht en handhaving, is die informatie openbaar gemaakt, behoudens voor zover daarin persoonsgegevens of bedrijfs- en fabricagegegevens waren vervat.

Verweerders benadrukken dat het begrip "informatie over emissies in het milieu" ruim kan worden uitgelegd, maar dat dit niet betekent dat daarmee automatisch ieder technisch detail, iedere situatietekening of iedere installatie-/locatie-specificatie zonder meer openbaar gemaakt moet worden. Ook bij documenten die (mede) emissie-gerelateerde informatie bevatten, kan sprake zijn van onderdelen die zelfstandige bedrijfs- en fabricagegegevens vormen, zoals gedetailleerde procesinformatie, configuraties van installaties, technische tekeningen, plattegronden en detailfoto's. Waar dergelijke onderdelen niet noodzakelijk zijn voor het inzicht in de emissies of de beoordeling van de milieueffecten, en openbaarmaking Tata Steel kan schaden, zijn die onderdelen beperkt gelakt. De kerninformatie over constatering, bevindingen en eventuele opvolging in het kader van toezicht en handhaving blijft daarmee voldoende kenbaar en controleerbaar.

De gemaakte weglakkingen zijn beperkt tot onderdelen die technische, concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens prijsgeven (of persoonsgegevens bevatten). De kerninformatie over constatering en opvolging in het kader van toezicht en handhaving is daarmee controleerbaar gebleven. Artikel 5.1, zevende lid, Woo leidt in dit geval dan ook niet tot verdergaande openbaarmaking dan reeds is gedaan.

Overweging commissie

Hoor- en adviescommissie

Voor emissiegegevens gelden geen uitzonderingsgronden. Dit betekent dat een Woo-verzoek om deze informatie vrijwel altijd leidt tot openbaarmaking. Dit is vastgelegd in artikel 5.1 lid 7 Woo. De vraag is of de betreffende informatie te kwalificeren valt onder emissiegegevens dan wel onder milieu-informatie.

Volgens artikel 2.1 van de Woo, in samenhang met artikel 19.1a van de Wet milieubeheer, valt onder milieu-informatie alle informatie over de toestand van het milieu en het vrijkomen van emissies. Niet alle milieu-informatie is ook informatie over emissies. Er is veel jurisprudentie over wat er wel en niet onder emissiegegevens valt. Het omvat niet alleen de gegevens over daadwerkelijke uitstoot, maar ook gegevens over de invloed van die emissies op het milieu. Emissies omvatten stoffen, trillingen, warmte of geluid die direct of indirect worden uitgestoten in lucht, water of bodem (artikel 1.1 lid 1 Wet milieubeheer). Zoals bij bezwaargrond 2 is aangegeven is de commissie van mening dat de foto's openbaar gemaakt moeten worden. Het is de commissie echter niet gebleken dat deze foto's emissiegegevens bevatten.

ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 15 januari 2026 gehouden openbare hoorzitting tot de conclusie dat het bestreden besluit gedeeltelijk herroepen moet worden, aangezien de foto's ten onrechte gelakt zijn. Tevens dient het bestreden besluit nader gemotiveerd te worden conform het advies.

Haarlem, 15 januari 2026

de Hoor- en adviescommissie,

Kamer IV



fungerend secretaris



voorzitter