

Hoor- en adviescommissie

ADVIES

AAN GEDEPUTEERDE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van de bezwaarschriften ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van

coöperatie Mobilisation for the Environment U.E. en stichting MOB (MOB), (bezwaarde), ingediend door de heer [REDACTED] van Milieuvizier Rechtsbijstand te Dordrecht,

tegen de zeven deelbesluiten van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG), namens gedeputeerde staten van Noord-Holland (verweerders), waarbij is besloten op een Woo-verzoek.

ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de data waarop de bestreden besluiten zijn verzonden, 18 juli 2024, 9 september 2024, 23 oktober 2024, 10 december 2024, 10 maart 2025, 18 april 2025 en 13 juni 2025, en gelet op de datum waarop de per post verzonden bezwaarschriften zijn ontvangen, respectievelijk 13 augustus 2024, 9 september 2024, 29 oktober 2024, 12 december 2024, 11 maart 2025, 24 april 2025 en 22 juli 2025, stelt de commissie vast dat deze binnen de wettelijke termijnen zijn ingediend. Voorts zijn de bezwaarschriften rechtsgeldig ondertekend en wordt voldaan aan alle overige vormvereisten, zodat een inhoudelijke behandeling van de bezwaren kan plaatsvinden.

GRONDSLAG

De grondslag van de bestreden besluiten is gelegen in de Wet open overheid (Woo).

VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 8 april 2024 heeft bezwaarde een verzoek ingediend op grond van de Woo. Bezwaarde verzocht om informatie inzake alle bestanden over toezicht en handhaving met betrekking tot Tata Steel over de periode september 2022 tot en met 8 april 2024. Verweerders hebben bij zeven deelbesluiten op dit verzoek beslist.

Op 10 augustus 2024, 5 september 2024, 25 oktober 2024, 10 december 2024, 10 maart 2025, 18 april 2025, 19 juli 2025 zijn de bezwaarschriften tegen deze besluiten ingediend. Op 7 augustus 2025 zijn aanvullende gronden ingediend.

Op 9 oktober 2025 heeft een digitale hoorzitting plaatsgevonden. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat aan het advies is toegevoegd.

INHOUD VAN DE BESTREDEN DEELBESLUITEN

Deelbesluit I

Verloop procedure

Verweerders hebben een inventarisatie uitgevoerd waarbij is gebleken dat het Woo-verzoek betrekking heeft op ruim 7.219 documenten. Op grond van artikel 4.2a van de Woo zijn verweerders met bezwaarde in overleg gegaan om te komen tot een prioritering van de afhandeling van het verzoek en de wijze van openbaarmaking van de gevraagde documenten. Partijen hebben onder meer afgesproken dat de verstrekking van documenten gefaseerd zou plaatsvinden in deelbesluiten van ieder ongeveer 600-800 documenten.

Bezwaarde heeft verder aangegeven geen documenten die betrekking hebben op bouw en geen vergunningen te willen ontvangen.

Hoor- en adviescommissie

Aan bezwaarde is gevraagd om in het kader van de behandeling van dit Woo-verzoek de termijn los te laten. Bezwaarde wilde hier aanvankelijk niet mee instemmen en had aangegeven eerst duidelijkheid te willen. Na verdere specificatie en het overleggen van de deelbesluiten is bezwaarde hiermee akkoord gegaan. Ook is een indicatief schema overhandigd voor de afhandeling van alle deelbesluiten.

Inventarisatie documenten

Bezwaarde heeft verzocht om alle bestanden die zien op toezicht en handhaving van Tata Steel en heeft hierbij aangegeven dat het gaat om de 'vuile kant' van Tata Steel, waaronder de kookfabrieken, pelletfabrieken, sinterfabriek, ertsvoorbereiding en het grondstoffenbedrijf.

Verweerders hebben gezocht aan de hand van de volgende zoektermen:

- Handhavingsbesluit nemen
- Handhavingscontrole uitvoeren
- Handhavingsverzoek behandelen
- Toezicht houden bouw
- Toezicht houden milieu
- Toezicht houden bodem Bbk/OW
- Toezicht houden bodem Wbb/OW
- Toezicht houden brandveilig gebruik
- Toezicht houden energiekeuringen (Hercontrole)
- Toezicht houden milieu regulier
- Toezicht houden milieu hercontrole

Vervolgens zijn alle documenten die vallen in de aangegeven periode, te weten vanaf september 2022 tot en met 8 april 2024, geïnventariseerd. Naar aanleiding van deze zoekslag zijn er 7.219 documenten gevonden. Deze zoekslag was dermate van algemene aard, dat alle documenten die in het systeem betrekking hebben op toezicht en handhaving, zijn meegenomen met de inventarisatie.

Na deze eerste zoekslag is afgesproken welke documenten in het eerste deelbesluit zullen worden behandeld, deze documenten hebben betrekking op de volgende zoektermen:

- alle meetrapporten, meetplannen, ERP-metingen en andere meetgegevens;
- alle handhavingsbesluiten, vaststellingen van verbeurde dwangsommen;
- alle controleverslagen.

Aan de hand van de door bezwaarde nader aangegeven zoektermen is de lijst verder gespecificeerd, waarbij alle documenten die niet onder deze reikwijdte vallen, zijn verwijderd en zijn opgenomen in de lijst met 'buiten reikwijdte verzoek' of 'toezicht houden bouw'. Nadere specificatie is aan bezwaarde in meerdere brieven overhandigd.

Buiten materiële/temporele reikwijdte

Doordat er gezocht is door middel van algemene zoektermen zijn alle documenten die vallen onder bovengenoemde zoekslag opgenomen in de inventarisatielijst. Deze algemene zoekslag maakt dat er na verwerking van de documenten achteraf is gebleken dat er meerdere documenten toch buiten de reikwijdte van het verzoek vallen. Dit kan komen doordat documenten in meerdere systeemdossiers zijn opgenomen, of bijvoorbeeld doordat meerdere fabrieken in één zaak zijn behandeld. Dit gaat om documenten waarbij het gaat om andere fabrieken, waarbij het niet gaat om toezicht en handhaving, waarbij het geen documenten betreffen die over Tata Steel gaan en documenten die nog zien op bouw. Bij veel documenten is dit ook op te maken uit de titel van de documenten. Daarnaast zijn er nog documenten teruggevonden die niet binnen de aangegeven periode van het verzoek vallen. Ook deze documenten zijn uit de lijst verwijderd, waarbij is aangegeven van welke periode het document is, zodat duidelijk is dat deze niet valt onder de reikwijdte van dit verzoek. Verweerders hebben de documenten niet meteen uit de inventarisatie kunnen filteren, aangezien het hiervoor nodig is om de documenten één voor één te bekijken. Om onnodig oponthoud tijdens de prioritering te voorkomen is ervoor gekozen deze documenten pas bij de anonimiseerslag en bij de zienswijzeprocedure uit de lijst te verwijderen. Deze documenten zijn allemaal terug te vinden in het tabblad 'buiten reikwijdte verzoek'.

Zienswijze

Ingevolge artikel 4.4, derde lid, van de Woo hebben verweerders derde-belanghebbende op 5 juni 2024 in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen. Derde-belanghebbende heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. [Een samenvatting van deze zienswijze alsmede een puntsgewijze reactie is opgenomen in het bestreden besluit.]

Hoor- en adviescommissie

Overwegingen

Ten aanzien van de te verstrekken documenten hebben verweerders beoordeeld of sprake is van de in de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo genoemde uitzonderingsgronden voor het verstrekken van informatie. Zij hebben geconstateerd dat de volgende uitzonderingsgronden van toepassing zijn op het Woo-verzoek:

- Artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Woo;
- Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo;
- Artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo.

Vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens

Ingevolge artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Woo blijft het verstrekken van informatie achterwege voor zover dit bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld. Onder bedrijfs- en fabricagegegevens moet ingevolge de jurisprudentie worden verstaan: al die gegevens waaruit wetenswaardigheden kunnen worden afgelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces dan wel met betrekking tot de afzet van producten of de kring van afnemers of leveranciers. Cijfers of gegevens die de financiële bedrijfsvoering en financiële stromen betreffen, worden eveneens als bedrijfs- en fabricagegegevens aangemerkt. Sommige documenten zijn in zijn geheel uitgezonderd, aangezien het gehele document bestaat uit een plattegrond, specifieke foto's van machines of type installaties, gedetailleerde technische tekeningen van machines of type installaties of het grondgebied van Tata Steel betreft. Deze documenten zijn in de inventarisatielijst te herkennen aan de tekst 'geheel verwijderd' in de toelichtingenkolom (zie inventarisatielijst). Daarnaast bevatten sommige onderdelen van documenten bedrijfsgevoelige informatie, het gaat hierbij om de documenten met nummers: 62, 102, 152, 153, 156, 163, 164, 188, 190, 198, 237, 248, 250, 363, 379, 440, 454, 455 en 474. Bij deze documenten zijn enkel onderdelen zoals plattegronden en installatietekeningen van machines weggelakt.

Inzicht in deze documenten kan de concurrentiepositie van Tata Steel beïnvloeden en is om die reden vertrouwelijk met de overheid gedeeld. Het gaat hierbij om gegevens van Tata Steel als privaat bedrijf, welke vanuit een concurrentiepositie niet in de openbaarheid dienen te treden. De specifieke tekeningen, foto's en installatietekeningen geven een derde inzicht over de technische specificaties van machines, maar ook inzicht in technische processen en specifieke locaties waar machines zich bevinden op het terrein van Tata Steel, waardoor openbaarmaking van deze informatie Tata Steel kan schaden.

Het belang van de bescherming van concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld weegt in dit geval zwaarder dan het belang van het openbaar maken van de informatie. Geheimhouding van de aangeleverde stukken ontnemt geïnteresseerden niet de mogelijkheid om de milieueffecten van hetgeen is aangevraagd in voldoende mate te kunnen beoordelen. Daarom wordt niet tot openbaarmaking van deze informatie overgegaan.

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 de gevraagde documenten staan persoonsgegevens. Verweerders zijn van mening dat ten aanzien van deze gegevens het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd, zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld namen, emailadressen en handtekeningen. De documenten zijn ook voldoende duidelijk zonder dat de genoemde persoonsgegevens hierin worden vermeld. Daarom hebben verweerders de persoonsgegevens verwijderd uit de documenten.

Onevenredige benadeling

Ingevolge artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo blijft openbaarmaking van informatie achterwege indien openbaarmaking tot onevenredige benadeling leidt. Deze uitzonderingsgrond kan alleen worden ingeroepen in "uitzonderlijke gevallen" en er moeten andere belangen aan de orde zijn dan de belangen die worden beschermd door de uitzonderingsgronden van artikel 5.1, eerste en tweede lid van de Woo. Dit artikel kan worden ingeroepen als geen van de andere uitzonderingsgronden van toepassing is. Bij de documenten met nummer 499, 500, 501, 502, 503, 504, 505, 506, 507 en 508 is hiervan sprake (zie inventarisatielijst). Het gaat hierbij om specifieke documenten die betrekking hebben op een lopende juridische procedure van Tata Steel, zoals zienswijzen en beroepschriften of documenten die onderdeel zijn van een lopende procedure waarin standpunten van Tata Steel zijn opgenomen.

Hoor- en adviescommissie

Openbaarmaking van deze documenten kan de juridische positie van Tata Steel negatief beïnvloeden, omdat derden een voordeel kunnen halen uit de positie van Tata Steel. Doordat de juridische procedures momenteel lopend zijn, weegt het belang van Tata Steel zwaarder, waardoor niet tot openbaarmaking wordt overgegaan. Deze documenten ontnemen geïnteresseerden niet de mogelijkheid om de milieueffecten van hetgeen is aangevraagd in voldoende mate te kunnen beoordelen, aangezien deze documenten geen direct verband hebben met de toezicht en handhaving die de OD NZKG uitvoert op Tata Steel. Daarom wordt niet tot openbaarmaking van deze informatie overgegaan.

Besluit

Op basis van het Woo-verzoek zijn 850 documenten aangetroffen, waarvan verweerders **508 documenten** zullen openbaren. De overige documenten vallen buiten de reikwijdte of betreffen dubbelingen. Deze documenten zijn opgenomen in een inventarisatielijst, die als bijlage bij dit besluit is gevoegd, per tabblad is te zien wat per document is besloten.

Verweerders hebben de ingevolge de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo niet te verstrekken informatie onleesbaar gemaakt in de documenten.

Deelbesluit 2

Inventarisatie documenten

Het tweede deelbesluit is geïnventariseerd aan de hand van de zoekslag zoals door bezwaarde opgegeven. Er is gezocht op documenten die betrekking hebben op de volgende zoektermen:

- Rapport;
- Eco.

Aan de hand van de door bezwaarde nader aangegeven zoektermen is de lijst verder gespecificeerd, waarbij alle documenten die niet onder deze reikwijdte vallen, zijn verwijderd en zijn opgenomen in de lijst met 'buiten reikwijdte verzoek'. Nadere specificatie is aan bezwaarde in meerdere brieven overhandigd.

Buiten materiële/temporele reikwijdte

[De tekst onder het kopje "Buiten materiële/temporele reikwijdte" is gelijkkluidend aan de tekst onder dit kopje in deelbesluit 1.]

Filmbeelden

De inventarisatielijst bevat filmbeelden en zijn avi-bestanden. Deze bestanden hebben verweerders uit de inventarisatie gehaald, omdat deze beelden enkel Tata Steel van buitenaf laten zien. In de inventarisatie zitten tevens verslagen over deze beelden met screenshots van momenten waarop iets te zien is. Deze verslagen laten daarmee concreet zien wat er is geconstateerd. Verweerders hebben daarom deze bestanden uit de inventarisatielijst verwijderd en geplaatst in de map: 'Buiten reikwijdte verzoek'. Daarnaast zitten er filmbeelden tussen die zijn opgestuurd door derden. Deze filmbeelden zijn via youtube terug te vinden en zijn daarmee reeds openbaar. Mocht bezwaarde deze willen inzien, dan kan bezwaarde zoeken op het youtube-kanaal van Frisse Wind.

BRZO

De inventarisatielijst bevat documenten die betrekking hebben op het (oude) Besluit risico's zware ongevallen (BRZO, nu Seveso). Deze documenten vallen buiten de materiële reikwijdte van het verzoek, aangezien de BRZO inspectierapporten zijn aangemerkt als gegevens als bedoeld in artikel 19.3 lid 1 van de Wet milieubeheer. Voor deze gegevens geldt een bijzondere wettelijke regeling, waarbij vanwege veiligheidsredenen een zogenaamde "tweede tekst procedure" geldt. Artikel 19 van de Seveso III-richtlijn biedt de mogelijkheid om BRZO-informatie middels een aangepast document publiekelijk te maken. De inspectierapporten zullen dus niet worden geopenbaard. De samenvattingen (tweede tekst) van deze inspecties zijn openbaar en vallen daarmee buiten dit Woo-verzoek. Deze samenvattingen zijn via de volgende link in te zien:

<https://brzoplus.nl/inspectieresultaten/kies-regio/>

Zienswijze

Ingevolge artikel 4.4, derde lid, van de Woo hebben verweerders derde-belanghebbende op 8 juli 2024 in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen. Derde-belanghebbende heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. [Een samenvatting van deze zienswijze alsmede een puntsgewijze reactie is opgenomen in het bestreden besluit.]

Hoor- en adviescommissie

Overwegingen

Ten aanzien van de te verstrekken documenten hebben verweerders beoordeeld of sprake is van de in de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo genoemde uitzonderingsgronden voor het verstrekken van informatie. Zij hebben geconstateerd dat de volgende uitzonderingsgronden van toepassing zijn op het Woo-verzoek:

- Artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Woo;
- Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo;
- Artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo.

Vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens

[De tekst onder het kopje "Vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens" is gelijkkluidend aan de tekst onder dit kopje in deelbesluit 1, behalve dat in dit deelbesluit wordt verwezen naar de documenten met nummers: 50, 63, 75, 102, 107, 115, 123, 131, 141, 160, 165, 169, 174, 179 en 180.]

Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

[De tekst onder het kopje "Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer" is gelijkkluidend aan de tekst onder dit kopje in deelbesluit 1.]

Onevenredige benadeling

[De tekst onder het kopje "Onevenredige benadeling" is nagenoeg gelijkkluidend aan de tekst onder dit kopje in deelbesluit 1. In dit deelbesluit wordt bij deze uitzonderingsgrond echter verwezen naar één enkel document, te weten het document met nummer 132.]

Besluit

Verweerders besluiten

- Het besluit van 4 september 2024, in te trekken. Gebleken is dat 9 documenten vanwege een systeemfout niet verstuurd zijn voor een zienswijze. Hierdoor hebben derde-belanghebbenden geen zienswijze kunnen geven. Besloten is om deze documenten te verplaatsen naar Deelbesluit 4.
- Op basis van het Woo-verzoek zijn 854 documenten aangetroffen, waarvan verweerders **180 documenten** zullen openbaren. De overige documenten vallen buiten de reikwijdte, betreffen dubbelingen of vergunningen. De documenten zijn opgenomen in een inventarisatielijst, die als bijlage bij dit besluit is gevoegd, per tabblad is te zien wat per document is besloten. Verweerders hebben de ingevolge de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo niet te verstrekken informatie onleesbaar gemaakt in de documenten.

Deelbesluit 3

Inventarisatie documenten

Het derde deelbesluit is geïnventariseerd aan de hand van de zoekslag zoals door bezwaarde opgegeven. Er is gezocht op documenten die betrekking hebben op de volgende zoektermen:

- Controle
- Plan
- Nox
- Meet

Vervolgens heeft er nog een specificatie plaatsgevonden in documenttypen. Hierbij zijn de documenten geïnventariseerd met het volgende documenttype:

- Rapport intern
- Rapport ink.
- Bodemrapportage
- Definitief besluit uitgaand
- Overig ink.
- Overig intern
- Brief ink.
- Brief uitg.

Aan de hand van de door bezwaarde nader aangegeven zoektermen is de lijst verder gespecificeerd, waarbij alle documenten die niet onder deze reikwijdte vallen, zijn verwijderd en zijn opgenomen in de lijst met 'buiten reikwijdte verzoek'. Nadere specificatie is aan bezwaarde in meerdere brieven overhandigd.

Hoor- en adviescommissie

Buiten materiële/temporele reikwijdte

[De tekst onder het kopje "Buiten materiële/temporele reikwijdte" is gelijkkluidend aan de tekst onder dit kopje in deelbesluit 1 en deelbesluit 2, aangevuld met de volgende passage: "*Tevens is gebleken dat er documenten geïnventariseerd zijn die geen materiële inhoud hebben. Dit gaat om automatisch verstuurde berichten. Deze documenten zijn in de inventarisatielijst aangemerkt als 'Document heeft geen materiële inhoud'.*".]

BZRO

[De tekst onder het kopje "BZRO" is gelijkkluidend aan de tekst onder dit kopje in deelbesluit 2.]

Zienswijze

Ingevolge artikel 4.4, derde lid, van de Woo hebben verweerders derde-belanghebbende op 9 augustus 2024 in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen. Derde-belanghebbende heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. [Een samenvatting van deze zienswijze alsmede een puntsgewijze reactie is opgenomen in het bestreden besluit.]

Overwegingen

Ten aanzien van de te verstrekken documenten hebben verweerders beoordeeld of sprake is van de in de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo genoemde uitzonderingsgronden voor het verstrekken van informatie. Zij hebben geconstateerd dat de volgende uitzonderingsgronden van toepassing zijn op het Woo-verzoek:

- Artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Woo;
- Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo;

Vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens

[De tekst onder het kopje "Vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens" is gelijkkluidend aan de tekst onder dit kopje in deelbesluit 1 en deelbesluit 2, behalve dat in dit deelbesluit wordt verwezen naar de documenten met nummers: 60 en 79.]

Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

[De tekst onder het kopje "Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer" is nagenoeg gelijkkluidend aan de tekst onder dit kopje in deelbesluit 1 en deelbesluit 2.]

Besluit

Op basis van het Woo-verzoek zijn 563 documenten aangetroffen, waarvan verweerders **83 documenten** zullen openbaren. De overige documenten vallen buiten de reikwijdte, betreffen dubbelingen of vergunningen. De documenten zijn opgenomen in een inventarisatielijst, die als bijlage bij dit besluit is gevoegd, per tabblad is te zien wat per document is besloten. Verweerders hebben de ingevolge de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo niet te verstrekken informatie onleesbaar gemaakt in de documenten.

Deelbesluit 4

Inventarisatie documenten

Het vierde deelbesluit is geïnventariseerd aan de hand van de zoekslag zoals door bezwaarde opgegeven. Er is gezocht op documenten die betrekking hebben op de volgende zoektermen:

- Controle
- Verslag
- Plan
- Nox
- Meet

Vervolgens heeft er nog een specificatie plaatsgevonden in documenttypen. Hierbij zijn de documenten geïnventariseerd met het volgende documenttype:

- Rapport intern
- Rapport ink.
- Bodemrapportage
- Definitief besluit uitgaand
- Overig ink.
- Overig intern
- Brief ink.
- Brief uitg.

Hoor- en adviescommissie

Aan de hand van de door bezwaarde nader aangegeven zoektermen is de lijst verder gespecificeerd, waarbij alle documenten die niet onder deze reikwijdte vallen, zijn verwijderd en zijn opgenomen in de lijst met 'buiten reikwijdte verzoek'. Nadere specificatie is aan bezwaarde in meerdere brieven overhandigd.

Buiten materiële/temporele reikwijdte

[De tekst onder het kopje "Buiten materiële/temporele reikwijdte" is gelijkkluidend aan de tekst onder dit kopje in deelbesluit 3.]

Zienswijze

Ingevolge artikel 4.4, derde lid, van de Woo hebben verweerders derde-belanghebbende op 21 oktober 2024 in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen. Derde-belanghebbende heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. [Een samenvatting van deze zienswijze alsmede een puntsgewijze reactie is opgenomen in het bestreden besluit.]

Overwegingen

Ten aanzien van de te verstrekken documenten hebben verweerders beoordeeld of sprake is van de in de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo genoemde uitzonderingsgronden voor het verstrekken van informatie. Zij hebben geconstateerd dat de volgende uitzonderingsgronden van toepassing zijn op het Woo-verzoek:

- Artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Woo;
- Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo;

Vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens

[De tekst onder het kopje "Vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens" is gelijkkluidend aan de tekst onder dit kopje in de deelbesluiten 1, 2 en 3, behalve dat in dit deelbesluit wordt verwezen naar de documenten met nummers: 1, 50 en 61.]

Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

[De tekst onder het kopje "Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer" is gelijkkluidend aan de tekst onder dit kopje in deelbesluit 3.]

Besluit

Op basis van het Woo-verzoek zijn 948 documenten aangetroffen, waarvan verweerders **97 documenten** zullen openbaren. De overige documenten vallen buiten de reikwijdte, betreffen dubbelingen of vergunningen. De documenten zijn opgenomen in een inventarisatielijst, die als bijlage bij dit besluit is gevoegd, per tabblad is te zien wat per document is besloten. Verweerders hebben de ingevolge de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo niet te verstrekken informatie onleesbaar gemaakt in de documenten.

Deelbesluit 5

Inventarisatie documenten

Het vijfde deelbesluit bestaat uit alle overige documenten die niet in de selectie van de eerste vier deelbesluiten vallen. Deelbesluit 5 tot en met 7 zijn ingedeeld van meest oude documenten in deelbesluit 5 en de meeste nieuwe documenten in deelbesluit 7.

Buiten materiële/temporele reikwijdte

[De tekst onder het kopje "Buiten materiële/temporele reikwijdte" is gelijkkluidend aan de tekst onder dit kopje in deelbesluit 3 en deelbesluit 4.]

Digitale checklisten

In de inventarisatie van de documenten zitten bestanden die niet gekwalificeerd kunnen worden als een document. Dit betreffen weblinkjes die enkel via interne systemen zijn te raadplegen. In de inventarisatielijst zijn deze documenten te herkennen aan de opmerking 'Digitale toegang, geen document'.

BZRO

[De tekst onder het kopje "BZRO" is gelijkkluidend aan de tekst onder dit kopje in deelbesluit 2 en deelbesluit 3.]

Hoor- en adviescommissie

Zienswijze

Ingevolge artikel 4.4, derde lid, van de Woo hebben verweerders derde-belanghebbende in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen. Derde-belanghebbende heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. [Een samenvatting van deze zienswijze alsmede een puntsgewijze reactie is opgenomen in het bestreden besluit.]

Overwegingen

Ten aanzien van de te verstrekken documenten hebben verweerders beoordeeld of sprake is van de in de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo genoemde uitzonderingsgronden voor het verstrekken van informatie. Zij hebben geconstateerd dat de volgende uitzonderingsgronden van toepassing zijn op het Woo-verzoek:

- Artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Woo,;
- Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo;

“Vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens”

[De tekst onder het kopje “Vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens” is gelijkkluidend aan de tekst onder dit kopje in de deelbesluiten 1, 2, 3 en 4, behalve dat in dit deelbesluit wordt verwezen naar de documenten met nummers: 78 en 96.]

Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

[De tekst onder het kopje “Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer” is gelijkkluidend aan de tekst onder dit kopje in deelbesluit 3 en deelbesluit 4.]

Besluit

Op basis van het Woo-verzoek zijn 612 documenten aangetroffen, waarvan verweerders **84 documenten** zullen openbaren. De overige documenten vallen buiten de reikwijdte, betreffen dubbelingen of vergunningen. De documenten zijn opgenomen in een inventarisatielijst, die als bijlage bij dit besluit is gevoegd, per tabblad is te zien wat per document is besloten. Verweerders hebben de ingevolge de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo niet te verstrekken informatie onleesbaar gemaakt in de documenten.

Deelbesluit 6

Inventarisatie documenten

Het zesde deelbesluit bestaat uit alle overige documenten die niet in de selectie van de eerste vijf deelbesluiten vallen. Deelbesluit vijf tot en met zeven zijn ingedeeld van meest oude documenten in deelbesluit vijf en meest nieuwe documenten in deelbesluit zeven.

Buiten materiële/temporele reikwijdte

[De tekst onder het kopje “Buiten materiële/temporele reikwijdte” is gelijkkluidend aan de tekst onder dit kopje in deelbesluit 1 en deelbesluit 2]

BZRO

[De tekst onder het kopje “BZRO” is gelijkkluidend aan de tekst onder dit kopje in deelbesluit 2, 3 en 5.]

Zienswijze

Ingevolge artikel 4.4, derde lid, van de Woo hebben verweerders derde-belanghebbende op 5 maart 2025 in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen. Derde-belanghebbende heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. [Een samenvatting van deze zienswijze alsmede een puntsgewijze reactie is opgenomen in het bestreden besluit.]

Overwegingen

Ten aanzien van de te verstrekken documenten hebben verweerders beoordeeld of sprake is van de in de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo genoemde uitzonderingsgronden voor het verstrekken van informatie. Zij hebben geconstateerd dat de volgende uitzonderingsgronden van toepassing zijn op het Woo-verzoek:

- Artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Woo;
- Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo;

Hoor- en adviescommissie

Vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens

[De tekst onder het kopje “Vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens” is nagenoeg gelijkkluidend aan de tekst onder dit kopje in de deelbesluiten 1, 2, 3, 4 en 5. In dit deelbesluit wordt bij deze uitzonderingsgrond echter niet verwezen naar documenten op de inventarisatielijst].

Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

[De tekst onder het kopje “Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer” is gelijkkluidend aan de tekst onder dit kopje in deelbesluit 1 en deelbesluit 2.]

Besluit

Op basis van het Woo-verzoek zijn 332 documenten aangetroffen, waarvan verweerdere 279 documenten zullen openbaren. De overige documenten vallen buiten de reikwijdte. De documenten zijn opgenomen in een inventarisatielijst, die als bijlage bij dit besluit is gevoegd, per tabblad is te zien wat per document is besloten. Verweerdere hebben de ingevolge de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo niet te verstrekken informatie onleesbaar gemaakt in de documenten.

Deelbesluit 7

Inventarisatie documenten

Het zevende deelbesluit bestaat uit alle overige documenten die niet in de selectie van de eerste zes deelbesluiten vallen. Deelbesluit vijf tot en met zeven zijn ingedeeld van meest oude documenten in deelbesluit vijf en meest nieuwe documenten in deelbesluit zeven.

Buiten materiële/temporele reikwijdte

[De tekst onder het kopje “Buiten materiële/temporele reikwijdte” is gelijkkluidend aan de tekst onder dit kopje in deelbesluit 1, 2 en 7]

Zienswijze

Ingevolge artikel 4.4, derde lid, van de Woo hebben verweerdere derde-belanghebbende in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen. Derde-belanghebbende heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. [Een samenvatting van deze zienswijze alsmede een puntsgewijze reactie is opgenomen in het bestreden besluit.]

Overwegingen

Ten aanzien van de te verstrekken documenten hebben verweerdere beoordeeld of sprake is van de in de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo genoemde uitzonderingsgronden voor het verstrekken van informatie. Zij hebben geconstateerd dat de volgende uitzonderingsgronden van toepassing zijn op het Woo-verzoek:

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

Vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens

[De tekst onder het kopje “Vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens” is gelijkkluidend aan de tekst onder dit kopje in deelbesluit 6, behalve dat in dit deelbesluit – naast artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Woo ook artikel 5.1, zesde lid, van de Woo als grondslag wordt genoemd. Ook in dit deelbesluit wordt bij deze uitzonderingsgrond niet verwezen naar documenten op de inventarisatielijst].

Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

[De tekst onder het kopje “Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer” is gelijkkluidend aan de tekst onder dit kopje in deelbesluit 1, 2 en 6.]

Besluit

Op basis van het Woo-verzoek zijn 183 documenten aangetroffen, waarvan verweerdere 161 documenten zullen openbaren. De overige documenten vallen buiten de reikwijdte. De documenten zijn opgenomen in een inventarisatielijst, die als bijlage bij dit besluit is gevoegd, per tabblad is te zien wat per document is besloten. Dit betreft het laatste deelbesluit, waarmee hierbij volledig op het Woo-verzoek is besloten. Verweerdere hebben de ingevolge de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo niet te verstrekken informatie onleesbaar gemaakt in de documenten.

Hoor- en adviescommissie

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

1. Bezwaar: Het bestreden besluit is volgens bezwaarde in strijd met artikel 5.1, zevende lid, van de Woo.

Dit artikel schrijft voor dat het eerste en tweede lid van dat artikel niet van toepassing zijn op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voor zover bezwaarde dat kan opmaken is hier sprake van. Aangezien verweerders niet hebben gezien of de geweigerde informatie milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu is ook sprake van een motiveringsgebrek.

Verweer: Verweerders zijn het niet eens met deze stelling van bezwaarde. Daar waar verwezen wordt naar artikel 5.1 lid 1 sub c van de Woo is er sprake van informatie die vertrouwelijk aan de overheid is medegedeeld. Het zijn rapporten opgemaakt door Tata Steel zelf. Nu er sprake is van milieu-informatie heeft op grond van artikel 5.1 lid 6 van de Woo een belangenafweging plaatsgevonden. Zoals opgenomen in het besluit blijft het verstrekken van milieu-informatie achterwege voor zover dit bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld. Onderdelen van de verstrekte documenten die gelakt zijn, zijn onder meer procesbeschrijvingen, plattegronden en installatietekeningen van machines. Dit zijn gegevens waaruit wetenswaardigheden kunnen worden afgelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces dan wel met betrekking tot de afzet van producten of de kring van afnemers of leveranciers. Inzicht in deze documenten kan de concurrentiepositie van Tata Steel beïnvloeden en is om die reden vertrouwelijk met verweerders gedeeld. De specifieke tekeningen, foto's, installatietekeningen en procesbeschrijvingen geven een derde inzicht over de technische specificaties van machines, maar ook inzicht in technische processen en specifieke locaties waar machines zich bevinden op het terrein van Tata Steel, waardoor openbaarmaking van deze informatie Tata Steel kan schaden. Aldus verweerders.

Overweging commissie

De commissie merkt op dat de bezwaargrond betrekking heeft op artikel 5.1, zevende lid van de Woo, maar dat het verweer betrekking heeft op artikel 5.1, zesde lid van de Woo. De strekking van de betreffende wetsartikelen is verschillend. Lid 6 bepaalt dat de uitzonderingsgrond van lid 1 onderdeel c relatief is wanneer de bedrijfs- en fabricagegegevens milieu-informatie zijn. Openbaarmaking kan dan alleen worden geweigerd wanneer de bescherming van deze gegevens door openbaarmaking ernstig wordt geschaad en het belang van openbaarheid niet opweegt tegen deze schade. Er dient dus een belangenafweging gemaakt te worden. Bij lid 7 gelden de absolute en relatieve uitzonderingsgronden van lid 1 en 2 niet. Dit artikellid is van toepassing als sprake is van "milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu."

Bezwaarde stelt dat "voor zover bezwaarde dat kan opmaken" hier sprake van is en dat - aangezien verweerders niet hebben gezien of de geweigerde informatie milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu - sprake is van een motiveringsgebrek. Aangezien bezwaarde niet aangeeft bij welke van de 7.219 documenten dit het geval zou zijn, ziet de commissie in hetgeen bezwaarde bij deze bezwaargrond heeft aangevoerd echter geen aanleiding voor het oordeel dat inderdaad sprake is van "milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu."

2. Bezwaar: Volgens bezwaarde is niet toereikend gemotiveerd dat artikel 5.1, zesde lid, van de Woo van toepassing is.

De motivering bevat een uitleg van de weigeringsgrond in abstracto, maar geen uitleg over waarom deze op concrete geweigerde documenten van toepassing is. Verweerders hebben niet aangegeven waarom sprake is van vertrouwelijk aan de overheid medegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens.

Verweer: Zie de reactie van verweerders bij het eerste bezwaar.

Hoor- en adviescommissie

Overweging commissie

De commissie merkt op dat verweerders alleen in deelbesluit 7 naar het zesde lid van artikel 5.1 van de Woo hebben verwezen, terwijl de motivering in alle deelbesluiten voor wat betreft het onderdeel “*Vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens*” nagenoeg gelijk is. Ook hebben verweerders tijdens de op 9 oktober 2025 gehouden digitale hoorzitting (de hoorzitting) aangegeven dat zij het eens zijn met het standpunt van bezwaarde dat sprake is van milieu-informatie. De commissie adviseert daarom om de beslissing op bezwaar van een aanvullende motivering te voorzien door bij die deelbesluiten waarbij sprake is van milieu- informatie en derhalve artikel 5.1, zesde lid, van de Woo is toegepast, dit expliciet te benoemen.

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. Deze belangenafweging is volgens de commissie in alle deelbesluiten opgenomen. Dat de teksten van de deelbesluiten deels overlappen maakt dit niet anders, aangezien bij de verschillende deelbesluiten openbaarmaking van vergelijkbare documenten is geweigerd. Gelet op het grote aantal documenten kan naar oordeel van de commissie in redelijkheid niet van verweerders worden gevergd dat per document of onderdeel van een document wordt toegelicht waarom dit vertrouwelijk aan de overheid medegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens bevat. Gelet op de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹ (de Afdeling) is dit ook niet vereist wanneer dit zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen.

Wel merkt de commissie op dat bij deelbesluit 6 en deelbesluit 7, in tegenstelling tot bij de andere deelbesluiten - bij de uitzonderingsgrond van artikel 5.1, eerste lid, onderdeel c van de Woo juncto artikel 5.1 zesde lid van de Woo - niet naar specifieke documenten is verwezen. De commissie adviseert om dit in de beslissing op bezwaar alsnog te doen.

3. Bezwaar: Volgens bezwaarde heeft niet kenbaar een belangenafweging plaatsgevonden.

Op grond van artikel 5.1, zesde lid, van de Woo mag het weigeren van de openbaarmaking van milieu-informatie wegens het schaden van het in het eerste lid, onder c, genoemde belang van vertrouwelijkheid van bedrijfs- en fabricagegegevens enkel plaatsvinden na een belangenafweging. Om de openbaarmaking van milieu-informatie te weigeren moet sprake zijn van ernstige schending van het genoemde belang. Ook mag het belang van openbaarheid niet groter zijn dan dat ernstige geschonden belang.

Volgens bezwaarde hebben verweerders geen van beide belangen op enigerlei wijze geconcretiseerd.

Verweer: Volgens verweerders weegt het belang van bescherming van concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld in dit geval zwaarder dan het belang van het openbaar maken van de informatie. Geheimhouding van de aangeleverde stukken ontnemt geïnteresseerden niet de mogelijkheid om de milieueffecten van hetgeen is aangevraagd in voldoende mate te kunnen beoordelen. Daarom is niet tot openbaarmaking van deze informatie overgegaan, aldus verweerders.

Overweging commissie

De commissie verwijst naar de overweging bij de vorige bezwaargrond.

4. Bezwaar: Volgens bezwaarde is sprake van een algeheel motiveringsgebrek.

De inventarisatielijst beslaat meer dan 1000 pagina's, waarbij de kolommen schijnbaar willekeurig zijn verschoven, waardoor deze in het geheel niet leesbaar is. Voorts zijn minder documenten verstrekt dan in het bestreden besluit worden genoemd. De bestandsnamen van de verstrekte documenten hebben geen relatie met de genoemde nummers in het besluit, en voor

¹ Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1497.

Hoor- en adviescommissie

zover valt op te maken ook niet met de (onleesbare) inventarisatielijst, aldus bezwaarde. Het is hierdoor niet duidelijk op welke documenten verweerders doelen, wanneer zij besluiten dat de openbaarmaking van bepaalde documenten (gedeeltelijk) wordt geweigerd. De motivering schiet tekort, aldus bezwaarden.

Verweer: Verweerders zijn het niet eens met deze stelling van bezwaarde. In eerste instantie zijn er naar aanleiding van de zoekslag 7.219 documenten gevonden. Deze zoekslag was dermate van algemene aard, dat alle documenten die in het systeem betrekking hebben op toezicht en handhaving, zijn meegenomen met de inventarisatie. Aan de hand van de door bezwaarde nader aangegeven zoektermen is de lijst verder gespecificeerd door verweerders, waarbij alle documenten die niet onder de reikwijdte vallen, zijn verwijderd en in de lijst zijn opgenomen onder het tabblad "buiten reikwijdte verzoek". In het tabblad 'buiten reikwijdte verzoek' is een aparte kolom opgenomen waarin de specifieke reden is aangegeven waarom een document niet onder de reikwijdte valt. Om tijdens de prioritering onnodig oponthoud te voorkomen, is er voor gekozen deze documenten pas bij de anonimiseerslag en bij de zienswijzeprocedure uit de lijst te verwijderen. Elk verstrekt document is terug te vinden op de inventarisatielijst.

Volgens verweerders blijkt uit de inventarisatielijst welke uitzonderingsgronden per document zijn toegepast. In het betreffende document is - per weggelakt onderdeel - aangegeven welke uitzonderingsgrond is toegepast.

Overweging commissie

Bezwaarde geeft bij deze bezwaargrond aan dat de inventarisatielijst onvoldoende overzichtelijk is. Tijdens de hoorzitting heeft hij dit nader toegelicht en ook uitgelegd dat bepaalde metadata hem kunnen helpen om meer overzicht te krijgen. De commissie zal zich daarom bij de bespreking van de volgende bezwaargrond uitlaten over de opmerkingen van bezwaarde die zien op het gebrek aan overzichtelijkheid voor wat betreft de wijze waarop de documenten zijn geopenbaard.

5. Bezwaar: Volgens bezwaarde zijn er geen of incomplete metadatalijsten verstrekt bij de deelbesluiten.

Er is verzocht om een metadatalijst te verstrekken. De metadatalijsten zijn niet compleet. En deelbesluiten 6 en 7 bevatten geen metadatalijst. Er is bij ieder bestand slechts één nummer opgenomen, terwijl de metadatalijsten normaliter bestaan uit zowel een zaaknummer als een documentnummer. De metadatalijsten bevatten ook geen gegevens over de bestandsgrootte van bestanden, aldus bezwaarde.

Verweer: Volgens verweerders is het meesturen van een metadata-lijst bij een Woo-besluit geen wettelijke verplichting. Dit geldt ook voor gegevens over de bestandsgrootte van bestanden.

Overweging commissie

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 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

Hoor- en adviescommissie

naar een ander bestandstype, dan kan het behulpzaam zijn om de metadata op te nemen in een metadatalijst.

Bezwaarde merkt op dat de deelbesluiten 6 en 7 in het geheel geen metadatalijsten bevatten en dat in de metadatalijsten bij de andere deelbesluiten bij ieder bestand slechts één nummer is opgenomen, terwijl de metadatalijsten normaliter bestaan uit zowel een zaaknummer als een documentnummer. Ook wijst bezwaarde op het ontbreken van gegevens over de bestandsgrootte van bestanden in de metadatalijsten. Tijdens de hoorzitting heeft de gemachtigde van bezwaarde verder toegelicht dat onder andere zaaknummers voor hem zeer behulpzaam zijn, omdat hij daarmee de documenten kan rangschikken per zaak.

Verweerders hebben zich tijdens de hoorzitting bereid verklaard om alsnog te overleggen met gemachtigde over het openbaar maken van de metadata.

De commissie concludeert dat de bij de documenten horende metadata openbaar gemaakt dienen te worden en dat dit ten onrechte niet is gebeurd. Bezwaarde en verweerders kunnen met elkaar overleggen over de wijze waarop de metadata beschikbaar worden gesteld.

6. Bezwaar: Volgens bezwaarde zijn verschillende documenten ten onrechte buiten de reikwijdte van het Woo-verzoek gelaten.

Zonder reden is de openbaarmaking van alle filmbeelden en foto's achterwege gelaten. Filmbeelden worden gebruikt bij toezicht en handhaving jegens Tata Steel en vallen dus binnen het Woo-verzoek. Ook BRZO-inspecties vallen onder toezicht en handhaving en zijn ten onrechte buiten de reikwijdte van het verzoek gelaten. Bij een aantal documenten staat in de inventarisatielijst dat deze documenten buiten de temporele reikwijdte vallen, terwijl de documentdatum anders suggereert, bijvoorbeeld bij zaaknummer/documentnummer 11011965.

Het bestand met zaaknummer/documentnummer 10975667 is niet openbaar gemaakt, omdat dit op een niet ter zake doende fabriek zou zien, terwijl het ziet op de sinterfabriek. Hetzelfde geldt voor twee bestanden met zaak/documentnummer 12287410, die zien op de pelletfabriek.

Verweer: Het is verweerders niet duidelijk op welke documenten bezwaarde doelt. Ook de zaaknummers/documentnummers die door bezwaarde genoemd worden, zijn onvoldoende duidelijk. Verweerders hebben daarbij een bestandsnaam nodig om het document terug te vinden waarop bezwaarde doelt.

Overweging commissie

De commissie overweegt dat in de bestreden deelbesluiten is overwogen dat de BZRO-inspecties buiten de reikwijdte van het Woo-verzoek vallen en dat verweerders zich tijdens de hoorzitting juist op het standpunt stelden dat deze inspecties bedrijfsgevoelige informatie bevatten en dat openbaarmaking daarvan om die reden is geweigerd. De commissie adviseert daarom om in de beslissing op bezwaar de weigering van de openbaarmaking van de BZRO-inspecties te heroverwegen en het besluit hieromtrent te motiveren.

Ook hebben verweerders de openbaarmaking van alle foto's en filmbeelden die binnen de reikwijdte van het Woo-verzoek vallen achterwege gelaten. Tijdens de hoorzitting is toegelicht dat deze documenten per definitie als documenten zijn beschouwd ten aanzien waarvan openbaarmaking op grond van artikel 5.1, eerste lid, onderdeel c, van de Woo dient te worden geweigerd. De commissie begrijpt de verbazing van bezwaarde hierover en adviseert daarom om in de beslissing op bezwaar ook de weigering van de openbaarmaking van de foto's en filmbeelden te heroverwegen en het bestreden besluit hieromtrent te motiveren.

Ook adviseert de commissie om in de beslissing op bezwaar nader te motiveren waarom de bestanden met zaaknummer/documentnummer 11011965, zaaknummer/documentnummer 10975667 en de twee bestanden met zaak/documentnummer 12287410 niet openbaar zijn gemaakt. Bij de nadere motiveringen dienen de opmerkingen van bezwaarde over de weigering van de openbaarmaking van deze documenten in acht te worden genomen. Voor zover het verweerders thans nog niet duidelijk is welke documenten bezwaarde hier bedoelt, kunnen zij hierover in overleg treden met bezwaarde.

Hoor- en adviescommissie

7. Bezwaar: Naar mening van bezwaarde schiet de motivering op verschillende punten tekort.

Deelbesluit 6 en 7 waren oorspronkelijk niet voorzien van een inventarislijst. Er kan niet worden nagevolgd of de openbaarmaking van documenten in deze deelbesluiten al dan niet terecht achterwege is gelaten. De overige metadatalijsten bevatten geen kolomnamen, waardoor de inhoud volgens bezwaarde niet duidelijk is. Er zijn bijvoorbeeld per document twee data genoemd, waardoor niet duidelijk is wat de betekenis van deze data is.

Verschiedende bestanden zijn beoordeeld als "Document heeft geen materiële inhoud", terwijl het bezwaarde wel aannemelijk lijkt dat de documenten inhoud hebben. Dit oordeel is bijvoorbeeld gegeven over een groot aantal foto's onder zaaknummer 11834340. Niet aannemelijk is dat .xlsx-bestanden met zaaknummers 11830793 en 11821702 geen inhoud hebben. Dit oordeel is niet voldoende toegelicht, aldus bezwaarde.

In de motivering van het besluit worden artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo en artikel 8.8 van de Woo door elkaar gebruikt, waardoor volgens bezwaarde niet duidelijk is welke weigeringsgrond is toegepast. Waarom van onevenredige benadeling sprake zou zijn wordt in het geheel niet gemotiveerd. In deelbesluit 1 en 2 wordt gesteld dat „derden een voordeel kunnen halen uit de positie van Tata Steel.” Wat dit voordeel is en wie deze derden zijn wordt niet toegelicht. Dat is geen dragende motivering, zeker nu deze weigeringsgrond is bedoeld voor zeer uitzonderlijke gevallen, aldus bezwaarde.

Voor een groot aantal documenten wordt gesteld dat bedrijfsgevoelige informatie is gelakt, maar blijkt dat niet uit de openbaar gemaakte documenten. In die documenten zijn geen blokken opgenomen waarbij deze weigeringsgrond is aangeduid. Mogelijk zijn er volledige pagina's verwijderd. Al met al blijft onduidelijkheid wat voor informatie er nu precies niet openbaar is gemaakt. Dat is een motiveringsgebrek, aldus bezwaarde.

Verweer: Zie het verweer bij bezwaargrond 4.

Overweging commissie

Bezwaarde geeft bij deze bezwaargrond aan dat er onduidelijkheid bestaat over welke informatie is weggelakt en op welke grondslag. Deze onduidelijkheid is tijdens de hoorzitting niet weggenomen. De commissie heeft naar aanleiding van de vijfde bezwaargrond reeds geadviseerd om de bij de documenten behorende metadata openbaar te maken en in overleg te treden met bezwaarde over de wijze waarop.

Naar aanleiding van deze bezwaargrond adviseert de commissie verweerders verder om in de beslissing op bezwaar te heroverwegen of de foto's onder zaaknummer 11834340 - alsmede de .xlsx-bestanden met zaaknummers 11830793 en 11821702 - inderdaad geen materiële inhoud hebben en hieromtrent een nadere motivering te geven.

Bezwaarde stelt bij deze bezwaargrond verder dat artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo en artikel 8.8 van de Woo door elkaar worden gebruikt, waardoor volgens bezwaarde niet duidelijk is welke weigeringsgrond is toegepast. Tijdens de hoorzitting hebben verweerders toegelicht dat in de eerste deelbesluiten ten onrechte is gesproken van artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo, aangezien er sprake is van milieu-informatie. In deelbesluit 1 en deelbesluit 2 moet artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo daarom gezien worden als artikel 8.8 van de Woo juncto artikel 8:79 van de Awb. De commissie zal zich naar aanleiding van de elfde bezwaargrond uitlaten over het beroep van verweerders op deze grondslag.

Bezwaarde geeft tot slot aan dat "voor een groot aantal documenten" wordt gesteld dat bedrijfsgevoelige informatie is gelakt, maar dat dit niet blijkt uit de openbaar gemaakte documenten. Aangezien bezwaarde niet specificeert over welke documenten dit gaat, is naar oordeel van de commissie onvoldoende duidelijk op welke documenten hij doelt.

Hoor- en adviescommissie

8. Bezwaar: Volgens bezwaarde wordt ten onrechte een beroep gedaan op artikel 5.1, eerste lid, onder c van de Woo.

Deze weigeringsgrond is alleen van toepassing op informatie die vertrouwelijk aan de overheid is medegedeeld. Uit niets blijkt dat de betreffende documenten vertrouwelijk zijn medegedeeld. Er wordt met deze grond ook gelakt in documenten van de provincie zelf, waarbij het dus niet eens informatie betreft die aan de overheid is medegedeeld, aldus bezwaarde.

Dit is volgens bezwaarde bijvoorbeeld het geval in de documenten „Zaak 12124841 – Tata Steel IJmuiden B.V. (Alg) Algemeen - Wenckebachstraat - 1 - 1951JZ - Velsen-Noord - Zaak 11634081 -” en „Waarschuwbrieven + opvragen documenten”. En ook bij een foto van de toezichthouder in document „Zaak 12598166 - fysiek - thema emissie naar de lucht - Tata Steel IJmuiden B.V. (Alg) Algemeen - Wenckebachstraat- 1 -”.

In deelbesluit 1 en deelbesluit 2 zijn in de inventarislijst documenten opgenomen waarvan de openbaarmaking is geweigerd op grond van art. 5.1, vijfde lid, van de Woo. Tata Steel heeft daarom verzocht in haar zienswijze. In reactie op de zienswijze is echter aangegeven dat deze grond niet kan worden ingeroepen. Toch wordt deze grond besproken in de overwegingen en komt deze grond terug in de inventarislijsten. De besluiten zijn naar mening van bezwaarde wat dit betreft innerlijk tegenstrijdig.

Verweer: Zie het verweer bij bezwaargrond 1 en 3.

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 Afdeling² 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.

De commissie constateert, gelet op de weergave van de zienswijze in het bestreden besluit, dat de derde-belanghebbende haar gegevens vertrouwelijk heeft verstrekt. Het gaat om gegevens die zij in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving moet overleggen. De commissie is van oordeel dat de derde-belanghebbende het contact redelijkerwijs als vertrouwelijk mocht beschouwen.

De commissie constateert ook dat er inderdaad gelakt is in documenten die door verweerders zelf zijn opgesteld. Echter, het betreft, voor zover de commissie kan zien, vooral informatie die door de derde-belanghebbende is aangeleverd en door verweerders is opgenomen of herhaald in betreffende documenten. Naar het oordeel van de commissie doet het er in zo'n geval niet toe of de informatie in documenten van verweerders of van de derde-belanghebbende staat. Het gaat er om waar de informatie van afkomstig is en als deze van de derde-belanghebbende afkomstig is en vertrouwelijk is verstrekt dan mag deze informatie, ook als zij is opgenomen in documenten die door verweerders zelf zijn opgesteld, worden gelakt.

Voor wat betreft de opmerking van bezwaarde over de toepassing van artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo wordt verwezen naar de overweging naar aanleiding van de vorige bezwaargrond, alsmede naar de overweging naar aanleiding van de elfde bezwaargrond.

² Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 28 oktober 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2555).

Hoor- en adviescommissie

9. Bezwaar: Volgens bezwaarde wordt ten onrechte een beroep gedaan op artikel 5.1, vijfde lid van de Woo.

Art. 5.1, vijfde lid, van de Woo kan blijken van de tekst van dat lid niet worden ingeroepen ten aanzien van milieu-informatie. Alle geïnventariseerde informatie betreft gezien het onderwerp van het verzoek milieu-informatie. Het betreffende lid is naar mening van bezwaarde dus ten onrechte ingeroepen.

Dit is volgens bezwaarde bijvoorbeeld het geval voor het document „Zaak 11958272 - opvragen nadere informatie omtrent lekkage zwavelzuur d.d. 17- 2-2023”, waar een grafiek over de eindtemperatuur van kooks is gelakt. Hetzelfde is het geval in de documenten „RE: Zaak 12063880 - nadere info vraag over filmbeelden- Tata Steel IJmuiden B.V. (KGF1) Kooksgas”, „Rapport 5de verbeuring”, „RE: Zaak 12287756 - Opvragen documenten”. In de documenten „Rapport 29 oktober 2023”, „Rapport 2 oktober 2023 18.20uur”, „RE: Downloadlink naar bestanden m.b.t. zaak 11642526.” en „Rapport beeld 18-9- 2023” zijn foto’s van emissies gelakt. Voort zijn in het document „Zaak 11781786 - 12-04-2023 - administratief - thema emissie naar de lucht - Tata Steel IJmuiden B.V. (KGF1) Kookgasfab” meetresultaten gelakt. In het document „RE: Zaak 12076165 - opvragen nadere informatie na melkmelding 300048” is het percentage vervuilende stoffen bij een emissie gelakt. In de documenten „RE: Zaak 12125953 - Waarschuwingbrief nav gemeld ongewoon voorval” en „Zaak 12308780 - 13-07-2023 - administratief - thema emissie naar de lucht - Tata Steel IJmuiden B.V. (KGF1) Kookgasfabr” zijn alle cijfers gelakt die inzicht geven in de plaats en omvang van de emissie. Dat is ook het geval in document „RE: Zaak 12129739 - Brief naar aanleiding uitval stoomketel zwavelzuurfabriek KGF1” In de documenten „Zaak 12271828 - reactie op voormelding nagaskoeler uit bedrijf 27 september 2023”, „Zaak 12308780 - overtreding artikel 17 incident zwavelzuurfabriek KGF1” en „Webformulier 12346027” is gelakt welke stof wordt geëmitteerd. In het document „Zaak 12363795 - 02-01-2024 - het plaatsen en in gebruik nemen van een actief koolfilter ten behoeve van de zwavelzuurfab” is gelakt welke stof wordt gebruikt. Ook de temperatuur van een stoomketel in document „RE: Zaak 12308780 - overtreding artikel 17 incident zwavelzuurfabriek KGF1” is een emissiegegeven, aldus bezwaarde.

Verweer: Verweerders merken op dat voor de documenten opgenomen in deelbesluit 1 en deelbesluit 2 ten onrechte de uitzonderingsgrond artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo is toegepast, dit moet artikel 8.8 van de Woo jo artikel 8:79 van de Awb zijn.

Overweging commissie

De commissie heeft reeds geconstateerd dat verweerders de grondslag voor de weigering hebben gewijzigd van artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo naar artikel 8.8 van de Woo juncto artikel 8:79 van de Awb en zal daar bij de bespreking van bezwaargrond 11 nader op ingaan.

10. Bezwaar: Bezwaarde stelt dat het zesde en zevende lid van artikel 5.1 van de Woo niet in acht zijn genomen.

Artikel 5.1, zesde lid, 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 de verschillende deelbesluiten, aldus bezwaarde.

In het document „Zaak 11806192 - 07-02-2023 – administratief - thema emissie naar de lucht - Tata Steel IJmuiden B.V. (KGF1) Kookgasfabr” is bijvoorbeeld zeer veel informatie gelakt, zonder dat duidelijk is waarom. Het document geeft inzicht in de staat van onderhoud van de kookgasfabrieken. Gelet op de controverse rondom deze fabrieken is openbaarmaking dus van groot belang. Bij het document „RE: Zaak 12077901 - opvragen nadere informatie over het verstopen van gasgangen” is niet duidelijk welke informatie is gelakt en waarom, aldus bezwaarde.

Artikel 5.1, zevende lid, van de Woo is ook in het geheel niet in acht genomen, terwijl volgens bezwaarde alle gevraagde informatie, met uitzondering van de persoonsgegevens, informatie over emissies in het milieu betreft.

Hoor- en adviescommissie

In het document „Zaak 11799175 - 3e last onder dwangsom ongere kooks - Provincie Noord-Holland - Tata Steel IJmuiden B.V. (KGF1) Kooksgas” zijn bijvoorbeeld grafieken met emissiegegevens gelakt, aldus bezwaarde.

Verweer:

Zie het verweer bij bezwaargrond 1 en 3.

Overweging commissie

De commissie heeft naar aanleiding van de tweede bezwaargrond reeds overwogen dat verweerders in de beslissing op bezwaar bij die deelbesluiten waarbij sprake is van milieu-informatie en derhalve artikel 5.1, zesde lid, van de Woo is toegepast, dit expliciet dienen te benoemen. Bij de bespreking van deze bezwaargrond heeft de commissie voorts geoordeeld dat alle deelbesluiten echter wel de door dit artikel vereiste belangenafweging bevatten.

De commissie constateert voorts dat bezwaarde bij deze bezwaargrond het document „Zaak 11806192 - 07-02-2023 – administratief - thema emissie naar de lucht - Tata Steel IJmuiden B.V. (KGF1) Kooksgasfabr” noemt waarin volgens hem ten onrechte op grond van artikel 5.1, zesde lid, van de Woo zeer veel informatie is weggelakt en dat verweerders in het verweerschrift hebben nagelaten om hier op te reageren. De commissie adviseert daarom om de openbaarmaking van dit document te heroverwegen en hieromtrent een nadere motivering te geven.

Voorts geeft bezwaarde aan dat ten aanzien van het document “RE: Zaak 12077901 - opvragen nadere informatie over het verstoppen van gasgangen” niet duidelijk is welke informatie is gelakt en waarom. De commissie adviseert daarom om ook de openbaarmaking van dit document te heroverwegen en hieromtrent een nadere motivering te geven.

Tot slot noemt bezwaarde een specifiek document dat volgens hem milieu-informatie bevat die betrekking heeft op emissies in het milieu, als bedoeld in artikel 5.1, zevende lid, van de Woo, te weten het document „Zaak 11799175 - 3e last onder dwangsom ongere kooks - Provincie Noord-Holland - Tata Steel IJmuiden B.V. (KGF1) Kooksgas”. Dit document bevat volgens bezwaarde grafieken met emissiegegevens die ten onrechte zijn weggelakt. De commissie gaat ervan uit dat bewaarde de grafieken op de achtste pagina van dit document bedoelt en adviseert om ook de openbaarmaking van deze grafieken te heroverwegen. Indien deze grafieken inderdaad kwalificeren als milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu verplicht artikel 5.1, zevende lid, van de Woo inderdaad tot openbaarmaking van deze grafieken en bestaat er geen ruimte voor een belangenafweging. De commissie hecht eraan op te merken dat - gelet op de jurisprudentie van de Afdeling - de begrippen "emissies in het milieu" en "informatie over emissies in het milieu" niet restrictief mogen worden uitgelegd.³

11. Bezwaar: Volgens bezwaarde wordt ten onrechte een beroep op artikel 8.8 van de Woo juncto artikel 8:79 van de Awb gedaan.

De motivering van deelbesluiten 1 en 2 suggereert volgens bezwaarde dat ook een beroep wordt gedaan op artikel 8.8 van de Woo juncto artikel 8:79 van de Awb. Blijkens de tekst van art. 8.8 van de Woo kan deze grond enkel worden ingeroepen ten aanzien van bestanden die zijn opgesteld als processtuk. Dat is voor de bestanden waar deze weigeringsgrond is toegepast niet het geval. Mogelijk zijn de stukken wel als processtuk ingebracht, maar dat maakt nog niet dat de stukken ook als zodanig zijn opgesteld. Het gaat om controlerapporten en handhavingsbesluiten. Openbaarmaking van dergelijke stukken kan niet achterwege worden gelaten, aldus bezwaarde.

Verweer: Verweerders volgen de stellingname van bezwaarde niet dat artikel 8:8 van de Woo jo artikel 8:79 van de Awb niet kan worden ingeroepen. Processtukken zijn op grond van artikel 8:79 van de Awb alle stukken die voor de beslissingen van de bestuursrechter relevant zijn. Een meetrapport kan dus zeker als processtuk worden beschouwd, omdat het de rechter helpt bij het vormen van een oordeel.

³ Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 24 september 2025 (ECLI:NL:RVS:2025:4557).

Hoor- en adviescommissie

Overweging commissie

De commissie volgt het standpunt van bezwaarde. In de bijlage bij de Woo is vastgelegd dat artikel 8:79 van de Awb als bijzondere openbaarmakingsregeling voorrang heeft op de Woo, voor zover bij het bestuursorgaan berustende documenten zijn opgesteld als processtuk. Dat laat echter onverlet dat zich onder de stukken in het procesdossier documenten kunnen bevinden die betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid en als zodanig op grond van de Woo kunnen worden opgevraagd. Het enkele feit dat een stuk ook deel uitmaakt van een procesdossier, doet dan aan de toepasselijkheid van de Woo niet af. In de MvT bij de Wijzigingswet Woo is er in dit verband uitdrukkelijk op gewezen dat in de bijlage bij de Woo een beperking is aangebracht tot documenten die het bestuursorgaan ten behoeve van het beroep bij de bestuursrechter heeft opgesteld, zoals pleitnota's, en dat op reeds bestaande documenten die het bestuursorgaan als op de zaak betrekking hebbend aan de rechter zendt, artikel 5.1 en 5.2 Woo van toepassing blijven (Kamerstukken II 2018/19, 35112, nr. 3, p. 33).

De commissie maakt hieruit op dat stukken die in een beroepszaak zijn betrokken, die betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid - en als zodanig ook zelfstandig bestaan buiten de gerechtelijke procedure om - niet op grond van artikel 8.8 van de Woo juncto artikel 8:79 van de Awb geweigerd kunnen worden.

De commissie adviseert om alle stukken die op grond van artikel 8.8 van de Woo juncto artikel 8:79 van de Awb - waaronder ook de stukken ten aanzien waarvan openbaarmaking aanvankelijk op grond van artikel 5.1, vijfde lid, was geweigerd - te heroverwegen.

ADVIES VAN DE COMMISSIE

De stukken en het besprokene tijdens de hoorzitting geeft de commissie aanleiding gedeputeerde staten van Noord-Holland met betrekking tot het bezwaarschrift tegen de deelbesluiten van 18 juli 2024, 9 september 2024, 23 oktober 2024, 10 december 2024, 10 maart 2025, 18 april 2025 en 13 juni 2025, te adviseren:

- bezwaarde in zijn bezwaren te ontvangen en de bestreden deelbesluiten aan te vullen en nader te motiveren met inachtneming van dit advies.

Haarlem, 9 oktober 2025

de Hoor- en adviescommissie,
Kamer IV



fungerend secretaris



voorzitter