

Hoor- en adviescommissie

HAC 2026-96

ADVIES

AAN GEDEPUTEERDE STATEN

over het bezwaarschrift ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van [REDACTED]
[REDACTED] van het Algemeen Dagblad (bezwaarde)

tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders) van 10 maart 2026, waarbij is besloten op een verzoek op grond van de Wet open overheid (Woo).

ONTVANKELIJKHEID

Het bestreden besluit is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Het bezwaarschrift is tijdig en schriftelijk ingediend en ondertekend ontvangen op 17 april 2026. Bezwaarde is geadresseerde van het bestreden besluit.

De commissie adviseert het bezwaar ontvankelijk te achten.

GRONDSLAG EN INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

a. Woo-verzoek

Op 30 december 2025 verzoekt bezwaarde om openbaarmaking van het Seveso-inspectierapport 2025 met betrekking tot Aircraft Fuel Supply B.V. Ook verzoekt zij om alle overige rapporten die door de OD NZKG zijn opgesteld of in bezit zijn van de OD NZKG en die betrekking hebben op Aircraft Fuel Supply B.V. in de periode van 1 augustus 2025 tot en met 30 december 2025, openbaar te maken. Ten slotte verzoekt zij om de openbaarmaking van alle overige rapporten die zijn opgesteld of in het bezit zijn van de OD NZKG en die betrekking hebben op het incident op 26 augustus 2025 met kerosineopslagtank T202.

b. Grondslag

De grondslag van het besluit is artikel 4.1 van de Woo, artikel 5.1 eerste lid, aanhef en onder c jo artikel 5, zesde lid van de Woo.

c. Samenvatting van de inhoud van het besluit

Op 10 maart 2026 hebben verweerders besloten op het Woo-verzoek. Het Seveso-inspectierapport 2025 (hierna: het Rapport) is een Rapport waarin het bevoegd gezag, de Nederlandse Arbeidsinspectie en de Veiligheidsregio hun bevindingen n.a.v. een verrichte inspectie bij Aircraft Fuel Supply B.V. in detail kenbaar maken. Het vastleggen van deze informatie in een dergelijk Rapport is verplicht vanwege het bepaalde in artikel 13.23 Omgevingsbesluit. Artikel 13.24 Omgevingsbesluit bepaalt vervolgens dat deze partijen moeten zorgdragen voor de actieve publicatie van informatie (de samenvatting) uit het Rapport. Dat is intussen ook de praktijk en ook in dit geval is een dergelijke samenvatting gepubliceerd. Over de openbaarmaking van het integrale Rapport is door de wetgever opgemerkt dat naar verwachting meerdere Woo-gronden zich daartegen zullen verzetten. Ook in dit geval blijkt dit, na een integrale beoordeling, aan de orde te zijn.

Het Rapport bevat hoofdzakelijk gedetailleerde bedrijfs- en fabricagegegevens. Uit deze informatie (die overigens voor een groot deel ook niet onder de materiële reikwijdte van het verzoek valt) kan wetenschap worden afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering, het productieproces, de kring van afnemers of leveranciers en gegevens met betrekking tot de financiële bedrijfsvoering c.q. de strategie van Aircraft Fuel Supply B.V. Daarbij is relevant dat de informatie een vertrouwelijk karakter kent. Het vertrouwelijke karakter van deze informatie is

Hoor- en adviescommissie

HAC 2026-96

onder meer gebaseerd op de inhoud van de informatie, de wijze van verstrekking van de informatie en de kwalificatie van het betrokken bedrijf. Daar waar gesteld kan worden dat de informatie tevens als milieu-informatie moet worden aangemerkt, geldt dat er aanvullende argumenten naar voren zijn gebracht op basis waarvan het specifieke belang van Aircraft Fuel Supply B.V. moet prevaleren boven het algemeen belang van openbaarmaking. Te meer omdat het algemeen belang van openbaarmaking in casu al afdoende wordt gediend met de openbaarmaking van de Seveso-samenvattingen.

Geen ruimte voor belangenweging

Informatie die in vertrouwen met de OD NZKG is gedeeld en die tevens kwalificeert als bedrijfs- en fabricagegegevens mag niet openbaar worden gemaakt. De wetgever heeft bepaald dat deze uitzonderingsgrond een absoluut karakter kent en daarom altijd moet gelden als daarvan sprake is.

Resterende delen al openbaar of geen zelfstandige betekenis

Bepaalde delen uit het Rapport zijn intussen online raadpleegbaar en vallen om die reden buiten het bereik van de Woo. De resterende delen die niet onder een uitzonderingsgrond vallen komen als zodanig geen resterende betekenis toe.

VERLOOP VAN DE PROCEDURE

- Het bezwaarschrift is ontvangen op 17 april 2026.
- Het verweerschrift is ingediend op 15 juni 2026. Het Seveso-rapport is onder analoge toepassing van artikel 8:29 van de Awb aan de commissie ter beschikking gesteld.
- Op 2 juli 2026 heeft de Hoor- en adviescommissie een openbare zitting gehouden alwaar bezwaarde, verweerders en derde-belanghebbende de gelegenheid kregen de bezwaren en verweren mondeling toe te lichten. Het verslag is als bijlage bij het advies opgenomen.

EERDER WOO-VERZOEK EN BESLUIT

Onderhavig Woo-verzoek en besluit zijn vooraf gegaan door een eerder Woo-verzoek op 8 oktober 2025 en Woo-besluit van 22 januari 2026.

In het Woo-verzoek van 8 oktober 2025 vroeg bezwaarde om openbaarmaking van alle documenten over – en het toezicht op – Aircraft Fuel Supply B.V. en het tankpark bij Schiphol, [...] in de periode 1 augustus 2025 tot en met heden (8 oktober 2025 dus).

Met een besluit van 22 januari 2026 is kenbaar gemaakt dat er 66 documenten zijn aangetroffen inzake de periode van 1 augustus 2025 tot en met 8 oktober 2025 en daarvan is een deel openbaar gemaakt.

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

Bezwaar 1. Over de zoekslag

De zoekslag op basis van het Woo-verzoek heeft slechts één resultaat opgeleverd, namelijk het Seveso-inspectierapport 2025. Bezwaarde heeft ook om alle overige rapporten gevraagd die op de een of andere manier betrekking hebben op het incident met de opslagtank van AFS op Schiphol op 26 augustus en in het bezit zijn van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. Dit hoeven dus niet noodzakelijkerwijs rapporten te zijn die zijn opgesteld door of onder verantwoordelijkheid van de Omgevingsdienst, maar kunnen tevens documenten zijn die aan de Omgevingsdienst ter beschikking zijn gesteld. Bezwaarde kan op basis van de zoekslag niet concluderen dat daar ook naar is gezocht.

Bezwaarde vindt dat verweerders onvoldoende motiveren hoe de zoekslag heeft plaatsgevonden. Verweerders maken melding van zoekslagen in 'het zaakstelsel' en 'lokale zoekschijven', maar duiden dit verder niet. Tevens zijn de zoektermen 'rapport AFS' en 'Seveso inspectierapport AFS' gebruikt, alsmede een aantal niet nader gespecificeerde termen. Omdat die termen niet zijn gespecificeerd, kan bezwaarde niet concluderen of de zoekslag voldoende zorgvuldig is geweest en in lijn met haar verzoek.

Hoor- en adviescommissie

HAC 2026-96

Tijdens de hoorzitting heeft bezwaarde aan haar bezwaar toegevoegd dat zij weet dat AFS zelf onderzoek naar de toedracht van het incident heeft verricht en dat zij zou verwachten dat de omgevingsdienst over dat onderzoek beschikt.

Verweer

Het besluit geeft al onder onderdeel A blijk van een juiste en volledige opvatting van het verzoek. Het is verweerders duidelijk geworden, dat het bezwaarde niet alleen te doen is (geweest) om het specifieke Seveso-inspectierapport, maar ook om eventuele andere rapporten die bij het college berusten. De motivering van de zoekslag vermeldt voorts, dat het verzoek in precies dezelfde vorm is doorgezet naar de betrokkenen bij dit dossier. Daarin (in de omschrijving) is eveneens duidelijk gemaakt, dat de zoekslag gericht is geweest op alle rapporten. Bovendien hebben bezwaarde en verweerders tijdens een telefonisch overleg gesproken over de interpretatie van het verzoek en over de wijze van afhandeling. Verweerders hebben de gemaakte afspraken daarna schriftelijk bevestigd. Uit deze e-mail kan duidelijk worden afgeleid dat het verzoek correct is opgevat en behandeld.

Bezwaarde heeft geen bezwaar gemaakt tegen de inhoud van deze schriftelijke bevestiging.

De Afdeling heeft meermaals overwogen dat een bestuursorgaan geloofwaardig moet stellen dat een bepaald document niet is aangetroffen. Niet alleen is om die reden aangegeven hoe er is gezocht, daarnaast is met betrokkenen bij deze zaak gesproken over de aanwezigheid van eventuele andere rapporten, die onder de reikwijdte van het verzoek vallen. Er zijn eenvoudigweg geen andere rapporten aangetroffen die zien op het betrokken bedrijf en de genoemde periode, hetgeen in

lijn is met wat een betrokkene bij de zoekslag nadien telefonisch heeft verklaard.

Naast de uitvoerige omschrijving van de zoekslag is het resultaat om een andere reden eveneens geloofwaardig, omdat de betreffende periode kort is en het bezwaarmaker specifiek te doen is geweest om rapporten met betrekking tot dit specifieke bedrijf en/ of het incident van 26 augustus 2026. Daar komt nog het volgende bij.

In het Woo-besluit van 22 januari 2026 (kenmerk D2026-552373) is besloten op een verzoek dat voor een deel qua reikwijdte onder dit verzoek valt. Daar ging het (dezelfde) verzoeker en nu bezwaarde om (citaat):

“Daarnaast verzocht u om de openbaarmaking van alle documenten over – en het toezicht op – Aircraft Fuel Supply B.V. en het tankpark bij Schiphol, [...] in de periode 1 augustus 2025 tot en met heden”.

De temporele reikwijdte betrof hier vanaf 1 augustus 2025 tot en met 8 oktober 2025.

Bij dit besluit (waartegen geen enkel bezwaar is ingediend en wat inmiddels onherroepelijk is) zijn 66 documenten aangetroffen waarvan een deel openbaar gemaakt. Kennelijk had bezwaarde destijds geen bezwaar tegen de (vergelijkbaar geformuleerde) zoekslag. Ook in dat geval betrof de reikwijdte de bij het college berustende documenten over Aircraft Fuel Supply B.V. (waaronder toezichtsdocumenten).

Het is overigens logisch dat het Seveso-inspectierapport daarbij niet was aangetroffen, aangezien dat rapport dateert van 9 december 2025.

Al met al onderbouwt de motivering van de zoekslag (a), het korte temporele tijdsbestek c.q. reikwijdte van het verzoek (b) en het eerder genomen andere Woo-besluit met gedeeltelijke overlapping (c) alleen maar de volledigheid en juistheid van de zoekslag. Het is voorts aan bezwaarmaker om aannemelijk te maken, dat er desalniettemin meer rapporten bij het college berusten. Dat heeft bezwaarmaker niet gedaan.

Verweerders zijn van oordeel dat dit bezwaar moet worden afgewezen.

Overweging commissie

De commissie begrijpt dat bezwaarde, door de wijze waarop de zoekslag in het bestreden besluit is verwoord, twijfels heeft over de vraag of haar volledige verzoek is meegenomen in de zoekslag.

Een bestuursorgaan dient toe te lichten hoe en waar er is gezocht. Concreet betekent dat het bestuursorgaan moet toelichten in welke systemen er is gezocht, welke zoektermen zijn

Hoor- en adviescommissie

HAC 2026-96

gehanteerd en welke stappen er zijn genomen. Vervolgens moet het bestuursorgaan inzichtelijk maken wat de resultaten van die zoekslag zijn.

In dit geval wordt de zoekslag in het bestreden besluit als volgt weergegeven:

Uw verzoek is na ontvangst doorgezonden naar de betrokkenen bij dit dossier. Dit betreffen de personen die vanuit Toezicht en Handhaving betrokken zijn bij Aircraft Fuel Supply B.V. dan wel bij het incident van 26 augustus jl. Daarbij is nadrukkelijk gewezen op de formulering van uw verzoek. De betrokkenen hebben (onder andere vanwege hun rol en het feit dat de gebeurtenissen zich recent hebben voorgedaan) nauwkeurig weet van de aanwezigheid van rapporten die betrekking hebben op Aircraft Fuel Supply B.V. dan wel op het incident van 26 augustus jl. Na een nauwkeurige zoekslag in het zaakstelsel, Microsoft Outlook en lokale schijven en met gebruik van de zoektermen (niet limitatief weergegeven) 'rapport AFS', 'Seveso-inspectierapport AFS' en soortgelijke zoektermen (a) en na een nauwkeurige gerichte zoekslag in het bewuste dossier (b) is het Seveso-inspectierapport 2025 aangetroffen.

Verweerders geven in het verweerschrift aanvullend aan dat er ook naar andere rapporten dan het Seveso-rapport is gezocht en dat het volledige Woo-verzoek in de zoekslag is betrokken.

Verweerders hebben tijdens de hoorzitting nader toegelicht op welke wijze zij gezocht hebben.

Verweerders hebben uitgelegd dat er twee opvolgende Woo-besluiten zijn genomen. De twee besluiten vullen elkaar aan. Er zijn 7 of 8 collega's betrokken bij één instantie of incident. Er is mondeling nagevraagd bij de betreffende collega's of er meer rapportages dan het Seveso-rapport zijn. Er is in het zaakstelsel en in de e-mail gekeken. Het gaat om een relatief korte en actuele periode vanaf 8 oktober tot en met 30 december 2025, dus de betreffende collega's weten goed of er in die periode wel of niet meer documenten zijn ontvangen. Er zijn niet meer documenten aanwezig.

De commissie vindt de omschrijving van de zoekslag in het bestreden besluit summier en is het met bezwaarde eens dat uit die zoekslag niet kan worden opgemaakt dat de zoekslag zich niet alleen op het Seveso-rapport maar op het volledige Woo-verzoek heeft gericht. In het verweerschrift en tijdens de zitting is uitgelegd dat de zoekslag wel degelijk uitgebreider was dan omschreven in het primaire besluit en zich ook heeft gericht op overige rapporten.

Verweerders dienen de beschrijving van de zoekslag te verbeteren in de beslissing op bezwaar. Daarbij dienen de zoektermen nader gespecificeerd te worden en dient nader geconcretiseerd te worden in welke systemen er precies is gezocht.

Over de vraag of er documenten ontbreken volgt uit vaste jurisprudentie¹ dat wanneer een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat een bepaalde documenten niet of niet meer onder hem berusten en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, het in beginsel aan degene die om informatie verzoekt is om aannemelijk te maken dat, in tegenstelling tot de uitkomsten van het onderzoek door het bestuursorgaan, een bepaald document toch onder dat bestuursorgaan berust.

Bezwaarde heeft concreet aangevoerd dat zij verwacht dat verweerders interne onderzoeken van AFS onder zich hebben. Verweerders hebben hierover aangegeven dat niet alle rapporten hoeven te worden gedeeld met de Omgevingsdienst en dat zij niet beschikken over meer documenten dan zij al met het eerste Woo-besluit van 22 januari 2026 openbaar hebben gemaakt.

De commissie treft in de veronderstelling van bezwaarde geen concrete aanwijzingen aan die het aannemelijk maken dat er meer documenten aanwezig zijn bij verweerders.

¹ Zie bijvoorbeeld Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:310

Hoor- en adviescommissie

HAC 2026-96

Bezwaar 2. Over de integrale weigering

2.1 Bezwaarde is het niet eens met de integrale weigering. De Woo maakt duidelijk dat een ieder recht heeft op toegang tot publieke informatie, behoudens bij de wet gestelde beperkingen. Verweerders gaan er in hun overwegingen vanuit dat 'naar verwachting' meerdere Woo-gronden zich zullen verzetten tegen openbaarmaking. Verweerders maken echter niet duidelijk welke gronden zij hiervoor invoeren en hoe deze worden toegepast. Daarbij motiveren zij -ook als sprake zou zijn van absolute uitzonderingsgronden- onvoldoende waarop aanwending van deze gronden is gebaseerd. Verweerders lijken zich mede te baseren op ingebrachte zienswijzen, maar bij de beoordeling van zienswijzen dienen zij alsnog een zelfstandige beoordeling uit te voeren op basis van de Woo.

2.2 Verweer

Uit het bestreden besluit is op te maken, dat het volledige rapport integraal is beoordeeld. Het is dus een onjuiste aanname, dat de verwachtingen van de wetgever voldoende zijn geweest om de openbaarheid van het rapport integraal te weigeren. In het bestreden besluit is ervoor gekozen om een algemene weergave van de motivering te geven en een inzicht te bieden in de argumenten die gelden ten aanzien van de integrale weigering van openbaarmaking. Dat betekent niet, dat daaraan geen zorgvuldige beoordeling ten grondslag ligt.

Materiële reikwijdte is beperkt

Om te kunnen begrijpen hoe verweerders tot een integrale weigering hebben moeten besluiten, is het volgende van belang. Allereerst hebben verweerders vastgesteld, dat een klein deel van het inspectierapport onder de materiële reikwijdte van het verzoek valt, ondanks dat het (volledige) document als zodanig in het verzoek is beschreven.

De Afdeling heeft immers meermaals vastgesteld, dat het enkel noemen van een document onvoldoende is. De Woo vereist (voor een ontvankelijk verzoek) ook dat de aangelegenheid of het daarop betrekking hebbende document moet worden genoemd. Ook in andere uitspraken wordt bevestigd dat de reikwijdte van een Woo-verzoek wordt bepaald aan de hand van de gebruikte bewoordingen en de achtergrond of context waarin het verzoek is gedaan.

Het verzoek vermeldt het document (eerste onderdeel) en maakt melding van de context, zeker in samenhang met het daaraan voorafgaande verzoek. De context is het college duidelijk, ook na de met enige regelmaat gevoerde telefoongesprekken en betreft het tankincident op 26 augustus 2025 met tank 202 op het terrein van Aircraft Fuel Supply B.V.. De inspectie zelf is routinematig en algemeen van aard. Bepaalde onderdelen zien slechts op onderhoud en de aanwezigheid van bepaalde documenten (die verplicht zijn onder het Bal). In de linkerkolom onder "betrekking op" wordt telkens duidelijk gemaakt waar het onderdeel en de resultaten op ziet. Het incident heeft geen directe causale relatie met deze onderdelen van het rapport. Om die reden valt een aanzienlijk deel buiten de materiële reikwijdte van het verzoek en vallen alleen de pagina's 11 tot en met 20, 22, 23 en 25 onder de materiële reikwijdte van het verzoek.

Vervolgens heeft het college vastgesteld, dat de eerste twee inhoudelijke pagina's reeds openbaar zijn gemaakt, zoals ook was vermeld in het bestreden besluit. De Woo is niet van toepassing op reeds openbare informatie.

De resterende informatie, die zowel onder de reikwijdte van het verzoek valt en niet ook reeds openbaar is gemaakt, is op alinea- en/of passageniveau beoordeeld, met de volgende conclusie:

Belang van transparantie genuanceerd

Verweerders merken op dat de inhoud van dit rapport (ook voor zover het ziet op het incident van 26 augustus 2025) door de wetgever niet bedoeld is om openbaar te maken onder de Woo. Als het gaat over het toezicht op Seveso-inrichtingen dan geldt dat er sprake is van een actief-openbaarmakingsbeleid. Artikel 13.24, eerste lid, Omgevingsbesluit regelt dat bepaalde gegevens over dit toezichtsbeleid actief en in de vorm van een samenvatting actief openbaar wordt gemaakt. De toelichting bij dit artikel vermeldt: "het actief openbaar maken van toezichtsinformatie is al praktijk. Via de website van het Samenwerkingsprogramma BRZO+ worden sinds 2014 openbare samenvattingen gepubliceerd van uitgevoerd toezicht. In de

Hoor- en adviescommissie

HAC 2026-96

openbare samenvattingen staan de belangrijkste uitkomsten van het toezicht. Als er overtredingen zijn geconstateerd, worden die benoemd.”

Primair is het college daarom van oordeel dat openbaarmaking van alle informatie – behoudens de samenvatting – niet de bedoeling is geweest van de wetgever en op gespannen voet staat met het door hen voorgestane openbaarmakingsbeleid. Het uitgangspunt van transparantie onder de Woo moet om die reden mede door de ogen van de wetgever in deze context worden beoordeeld.

2.3 Aanvulling op bezwaar 2 van de zijde van bezwaarde

In reactie op het verweerschrift heeft bezwaarde tijdens de hoorzitting aangegeven dat zij vindt dat haar verzoek ten onrechte is ingeperkt tot die pagina's van het rapport die toezien op het incident van 26 augustus 2025. Bezwaarde heeft om het volledige rapport gevraagd.

2.4 Aanvulling van de zijde van de derde-belanghebbende

AFS ondersteunt de weigering van verweerders om het Seveso-inspectierapport openbaar te maken. Daarbij verwijst zij naar artikel 73.24, tweede lid, van het Omgevingsbesluit, waarin de tweede-tekst-regeling uit artikel 19.3 van de Wet milieubeheer van toepassing is verklaard. Volgens AFS volgt hieruit dat meerdere weigeringsgronden uit de Wet open overheid (Woo) kunnen gelden voor dit soort toezichtrapporten. Het belang van openbaarheid wordt volgens hen voldoende geborgd doordat de samenvatting van het rapport openbaar is. Ook de toelichting bij artikel 13.24 van het Omgevingsbesluit bevestigt dat de bedoeling van de wetgever is dat alleen de samenvatting openbaar wordt gemaakt en niet het volledige rapport.

Daarnaast wijst AFS erop dat er meerdere Woo-weigeringsgronden van toepassing zijn. Daarbij gaat het niet alleen om vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens, maar onder meer ook om de veiligheid van de Staat. De veiligheid van de Staat is, ook bij de kwalificatie als milieu-informatie, een absolute weigeringsgrond. Zoals AFS in haar zienswijzen heeft toegelicht, exploiteert AFS zeer gevoelige en kritische infrastructuur op Schiphol ten behoeve van de luchtvaart.

Om die reden is zij aangewezen als een aanbieder van een essentiële dienst. Concreet betekent dit dat de organisatie van AFS van vitaal en cruciaal belang is voor de luchtvaartsector en daarmee voor de Nederlandse samenleving en economie. Integrale openbaarmaking van het Seveso-inspectierapport zou ertoe kunnen leiden dat eenieder inzicht krijgt in de bedrijfsvoering van AFS en in eventuele kwetsbaarheden daarin, zoals kabels en leidingen en overslagpunten waarmee de veiligheid van de Staat in het geding zou kunnen komen.

2.5 Overweging commissie

Over de beoordeling op onderdeel- of alineaniveau

Uit vaste jurisprudentie² volgt dat verweerders documenten op alinea-niveau dienen te beoordelen. Verweerders leggen in het verweerschrift uit dat zij het rapport ook op alinea- of onderdeel-niveau hebben beoordeeld. Bezwaarde en verweerders zijn het er op zichzelf dan ook over eens dat er een beoordeling op alinea- of onderdeel-niveau moet worden verricht.

De commissie merkt echter op dat uit het besluit niet is op te maken dat verweerders het rapport op onderdeelniveau hebben beoordeeld. Ondanks dat in het verweerschrift wordt gesteld dat er wel degelijk per alinea een beoordeling heeft plaatsgevonden, ontbreekt ook in het verweerschrift een beoordeling en, indien nodig een belangenafweging, per alinea of onderdeel. Daarmee zijn de overweging van verweerders niet inzichtelijk.

Bezwaarde maakt dan ook terecht bezwaar tegen de motivering van het besluit en verweerders dienen dit in de beslissing op bezwaar te herstellen.

Over de materiele reikwijdte van het verzoek

² Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2022:1542

Hoor- en adviescommissie

HAC 2026-96

Verweerders hebben voorts aangegeven dat alleen pagina 11 tot en met 20, 22, 23 en 25 van het Seveso-rapport onder de materiële reikwijdte van het verzoek vallen en dat zij dus alleen deze pagina's hebben beoordeeld.

Bezwaarde heeft aangegeven dat zij vindt dat de materiële reikwijdte van het verzoek ten onrechte wordt ingeperkt tot die pagina's van het verzoek die betrekking hebben op het incident van 26 augustus 2025.

De commissie is gelet op de bewoordingen van het Woo-verzoek van bezwaarde van oordeel dat verweerders ten onrechte de materiële reikwijdte van het verzoek inperken. Bezwaarde vraagt immers ongeclausuleerd om het Seveso-rapport. De inperking dat de documenten betrekking moeten hebben op het incident van 26 augustus 2025 maakt zij alleen bij haar verzoek om andere rapporten. Verweerders zullen naar het oordeel van de commissie dus het hele rapport moeten beoordelen.

Over de weigeringsgronden

Uit het verweerschrift blijkt dat verweerders als weigeringsgronden artikel 5.1. eerste lid onder c en artikel 5.1 zesde lid van de Woo toepassen.

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.

Dit betreft een absolute weigeringsgrond, waarbij dus geen belangenafweging wordt gemaakt. Wanneer er sprake is van vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens die wel milieu-informatie bevat, dient er gelet op artikel 5.1. zesde lid van de Woo een belangenafweging plaats te vinden.

Dat er sprake is van vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens is niet in geschil, maar zoals al eerder geconstateerd maken verweerders niet inzichtelijk welke weigeringsgrond op welk onderdeel van toepassing wordt geacht.

Daarnaast merkt de derde-belanghebbende op dat er naar haar oordeel nog een andere weigeringsgrond aan de orde is, namelijk artikel 5.1 eerste lid onder b van de Woo. Daarin staat dat openbaarmaking van stukken achterwege blijft als dat de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden. Gelet op de aanwijzing van de minister van AFS als vitale aanbieder van een essentiële dienst kan de commissie zich voorstellen dat er inderdaad sprake kan zijn van deze extra weigeringsgrond. Verweerders hebben geen overwegingen besteed aan deze weigeringsgrond, al hoewel de derde-belanghebbende deze ook in haar zienswijze al heeft opgevoerd.

De commissie is dan ook van oordeel dat verweerders duidelijker dienen aan te geven welke weigeringsgrond op welke onderdeel van toepassing is en zij dienen daarbij ook te betrekken of en zo ja op welke onderdelen artikel 5.1 eerste lid onder b van de Woo van toepassing is.

Over de tweede-tekstregeling

Artikel 19.3 van de Wet milieubeheer geeft het volgende aan:

Indien in een stuk ten aanzien waarvan bij of krachtens deze wet of door afdeling 3.4 of 3.6 van de Algemene wet bestuursrecht openbaarmaking wordt voorgeschreven, milieu-informatie voorkomt of uit een zodanig stuk milieu-informatie kan worden afgeleid, waarvan de geheimhouding op grond van artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Wet open overheid gerechtvaardigd is, kan het bevoegd gezag op een daartoe strekkend schriftelijk verzoek van de belanghebbende toestaan dat deze ten behoeve van de openbaarmaking een, door het bevoegd gezag goedgekeurde, tweede tekst overlegt, waarin die informatie niet voorkomt, onderscheidenlijk waaruit deze niet kan worden afgeleid. Het bevoegd gezag maakt van deze bevoegdheid slechts gebruik met betrekking tot bedrijfsgeheimen en beveiligingsgegevens. Bij een algemene maatregel van bestuur krachtens deze wet kunnen ter uitvoering van een voor Nederland verbindend verdrag of een voor Nederland verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie gegevens worden aangewezen waarvoor de in de eerste volzin bedoelde bevoegdheid eveneens geldt.

Hoor- en adviescommissie

HAC 2026-96

Indien in een stuk ten aanzien waarvan bij of krachtens deze wet of door afdeling 3.4 of 3.6 van de Algemene wet bestuursrecht openbaarmaking wordt voorgeschreven, milieu-informatie voorkomt of uit zodanig stuk milieu-informatie kan worden afgeleid, waarvan de openbaarmaking achterwege dient te blijven, onderscheidenlijk achterwege mag blijven, op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder b, onderscheidenlijk tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet open overheid, wordt op aanwijzing van Onze betrokken Minister ten behoeve van de openbaarmaking een tweede tekst overgelegd, waarin die informatie niet voorkomt, onderscheidenlijk waaruit deze niet kan worden afgeleid.

Een Seveso-rapport is ingevolge artikel 13.24 van het Omgevingsbesluit een rapport waarop de bevoegdheid uit artikel 19.3 Wm kan worden toegepast. Wanneer de geheimhouding van milieu-informatie op grond van artikel 5.1 eerste en tweede lid van de Woo gerechtvaardigd is, kan het overleggen van een tweede tekst worden toegestaan. Van die bevoegdheid kan echter slechts gebruik worden gemaakt met betrekking tot bedrijfsgeheimen en beveiligingsgegevens.

Er is in dit geval een voor publiek openbare samenvatting gepubliceerd. Dat wil echter naar het oordeel van de commissie niet zeggen dat alle informatie die in het Seveso-rapport staat milieu-informatie bevat waarin bedrijfsgeheimen of beveiligingsgegevens zijn opgenomen. Het geeft wel een indicatie dat het rapport deze informatie bevat, maar alsnog zal op alinea- of onderdeelniveau beoordeeld moeten worden of het betreffende onderdeel informatie bevat waarop geheimhouding rust. Deze beoordeling kan ertoe leiden dat het rapport in het geheel niet openbaar wordt gemaakt, maar het kan er ook toe leiden dat alleen bepaalde informatie daaruit wordt weggelaten. Verweerders dienen daarover meer duidelijkheid te verschaffen.

Bezwaar 3. Over het weigeren van milieu-informatie

Bezwaarde stelt dat de wetgever strenge motiveringseisen stelt aan het niet-openbaar maken van milieu-informatie. Verweerders geven aan dat voor zover het rapport milieu-informatie bevat, 'geldt dat er aanvullende argumenten naar voren zijn gebracht op basis waarvan het specifieke belang van Aircraft Fuel Supply moet prevaleren boven het algemeen belang van openbaarmaking'. Verweerders maken echter niet duidelijk welke aanvullende argumenten dit betreft, van wie deze afkomstig zijn en hoe ze worden gewogen ten opzichte van het belang van openbaarheid. Ook motiveren zij niet wat het specifieke belang van AFS is.

Verweer

Artikel 5.1, zesde lid, Woo.

De inhoud van de voornoemde pagina's uit het inspectierapport moeten worden gekwalificeerd als milieu-informatie in de zin van artikel 19.1a Wet milieubeheer. Tegelijkertijd acht het college het vertrouwelijk karakter van deze informatie (en de wijze van verkrijgen) vertrouwelijk. Zowel de inhoud van de informatie, als de context waartegen deze is verkregen (aard van de inrichting en de context van het incident) onderbouwen dit standpunt afdoende. Daarnaast betreft de informatie op deze pagina's bedrijfs- en fabricagegegevens. De informatie leidt ertoe dat wetenswaardigheden kunnen worden gelezen of afgeleid uit die informatie inzake de technische bedrijfsvoering van Aircraft Fuel Supply B.V..

Naar het oordeel van het college bestaat er een aantal zwaarwegende argumenten om niet tot openbaarmaking van die informatie over te gaan. In de eerste plaats vervult de inrichting een belangrijke rol in de maatschappij en is zij aangemerkt als vitale aanbieder van een essentiële dienst. Aircraft Fuel Supply B.V. exploiteert een gevoelige en kritische infrastructuur op Schiphol. Het ministerie overwoog recentelijk opnieuw dat de organisatie van cruciaal belang is voor de instandhouding van vitale processen in de (Nederlandse) luchtvaart. Openbaarmaking van gedetailleerde informatie verdraagt zich op geen enkele wijze met dit bedrijfskarakter. In de tweede plaats is het niet onredelijk om te vermoeden, dat de door bezwaarmaker beoogde transparantie zal leiden tot een nog transparanter beeld van Aircraft Fuel Supply B.V. met de nodige (media-)aandacht, zoals door middel van een publicatie op haar nieuwsplatform (zoals al eerder is gebeurd). Het risico op sabotage en de veiligheid van de infrastructuur komen daarmee nog meer onder een vergrootglas te liggen, waarbij kwaadwillenden de gedetailleerde informatie kunnen misbruiken. Openbaarmaking van deze bedrijfsgevoelige informatie, qua effect versterkt door een verwachte publicatie, kwalificeert – naar het oordeel van het college – als een legitiem te

Hoor- en adviescommissie

HAC 2026-96

beschermen economisch en commercieel belang zoals bepaald in artikel 4, vierde lid, onder d Verdrag van Aarhus, waar artikel 5.1, zesde lid, van de Woo op is gebaseerd. Alle belangen tegen elkaar afgewogen, leidt ertoe dat – ook na deze heroverweging – het belang van openbaarmaking alreeds afdoende is gediend met de publicatie van de samenvatting en openbaarmaking van deze bedrijfsgevoelige informatie onevenredig benadelend is.

Overweging commissie

Deze bezwaargrond richt zich tegen het niet openbaar maken van documenten waarbij sprake is van milieu-informatie. De belangen zijn ten onrechte niet afgewogen volgens bezwaarde.

Gelet op artikel 5.1, zesde lid van de Woo is de weigeringsgrond uit artikel 5.1 eerste lid onder c van de Woo niet absoluut wanneer er sprake is van vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens die als milieu-informatie moeten worden aangemerkt. Er dient dan op grond van artikel 5.1 zesde lid van de Woo een belangenafweging te worden gemaakt.

De definitie van het begrip milieu-informatie staat in artikel 19.1a, eerste lid, van de Wm. Deze definitie is ontleend aan artikel 2 van Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PB 2003, L 41).

Uit rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt dat het begrip milieu-informatie een ruime betekenis heeft.

Dat er sprake is van milieu-informatie wordt door verweerders niet weersproken. Wel ontbreekt zoals al eerder aangeven een beoordeling per alinea. Het is de commissie dan ook niet duidelijk welke informatie verweerders als milieu-informatie beoordelen en welke niet. Verweerders maken daarnaast (in het verweerschrift) een min of meer generieke belangenafweging. Op zich kan de commissie zich wel in deze belangafweging vinden, maar verweerders dienen de belangafweging meer toe te spitsen op de betreffende onderdelen of alinea's.

Bezwaar 4. Over de samenvatting die wel openbaar is gemaakt

Bezwaarde is het niet eens met het standpunt van verweerders dat het publieke belang van een goede openbare bestuursvoering voldoende is gediend met de samenvattingen van het Seveso-rapport. Zeker nu ook geen concepten van het Seveso-rapport zijn geopenbaard, is niet te verifiëren in hoeverre de samenvatting recht doet aan de feiten en een voldoende evenwichtige weergave is van het gehele rapport.

Verweer

Zie onder bezwaargrond 2.

Overweging commissie

De commissie heeft onder bezwaargrond 2 al aangegeven dat het feit dat de samenvatting van het Seveso-rapport al openbaar is gemaakt er naar haar oordeel niet toe leidt dat per definitie het gehele rapport geheimgehouden dient te worden. Wel geeft het een duidelijke indicatie dat er naar verwachting weigeringsgronden aan de orde zullen zijn. Op onderdeelniveau zal beoordeeld moeten worden waar dat het geval is.

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 het besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders) van 10 maart 2026, te adviseren

bezwaarde in haar bezwaren te ontvangen en het bestreden besluit aan te vullen en nader te motiveren met in achtname van dit advies.

Haarlem, donderdag 2 juli 2026

de Hoor- en adviescommissie,

Hoor- en adviescommissie

HAC 2026-96

Kamer IV



fungerend secretaris



voorzitter