





Per e-mail aan: 

Datum besluit : 10 januari 2025
Documentnr. : 2025-001675
Dossiernummer : K64169
Behandeld door 
Telefoonnr. : +31 
Antwoord op : Woo-verzoek toezicht handhaving Nedmag
Bijlage : -
Onderwerp : Besluit op Woo-verzoek

Geachte ,

Bij brief van 14 december 2023, door de Omgevingsdienst Groningen (ODG) ontvangen op 18 december 2023, heeft u een verzoek om informatie ingediend op grond van de Wet open overheid (Woo). Op 20 december 2023 hebben wij uw Woo-verzoek ontvangen via de ODG.

Uw Woo-verzoek

In uw brief vraagt u om het volgende:

"Bij deze verzoek ik u alle informatie over door de Omgevingsdienst Groningen verrichte werkzaamheden in het kader van toezicht en handhaving waaronder, maar niet beperkt tot, emails, verslagen, brieven, gespreksverslagen, brieven, rapporten, notulen, SMS- en Whatsapp berichten inzake Nedmag en zijn rechtsvoorgangers openbaar te maken.

Hierin zijn ook begrepen de door de Omgevingsdienst Groningen verrichte werkzaamheden in het kader van toezicht en handhaving mbt de communicatie met derde partijen waaronder overheden, onderzoeksbureaus en overige niet door mij genoemde betrokkenen bij Nedmag.

Dit betreft alle informatie vanaf 1985 tot heden."

Besluit

Wij besluiten de door u gevraagde informatie gedeeltelijk openbaar te maken. Hieronder geven wij een toelichting op ons besluit.

Inventarisatie documenten

Naar aanleiding van uw Woo-verzoek hebben wij documenten verzameld uit onze documentregistratiesystemen. Hiertoe hebben wij uw Woo-verzoek voorgelegd aan het beleidsteam Vergunningverlening Toezicht en Handhaving (VTH). De relevante informatie met betrekking tot uw Woo-verzoek is vervolgens door een medewerker van het beleidsteam VTH verzameld uit mappen van dossiers met betrekking tot Nedmag. Omdat uw Woo-verzoek tevens betrekking heeft op informatie van de ODG, hebben wij de ODG ook de opdracht gegeven documenten te verzamelen en deze aan ons te verstrekken in het kader van uw Woo-verzoek. Op basis van de voorgaande zoekslag, hebben wij in totaal 808 documenten gevonden. Vanwege dit aantal en de splitsing tussen documenten afkomstig van de provincie Groningen zelf enerzijds en de ODG anderzijds, besluiten wij met dit eerste deelbesluit de documenten afkomstig van de provincie

Groningen zelf (eerste deel) openbaar te maken. De aanvullende documenten die aan ons zijn vertrekt door de ODG (tweede deel), zullen wij vervolgens middels een tweede deelbesluit openbaar maken.

Na het dedupliceren van de documenten in onze Woo-tooling, hebben wij het eerste deel van de relevante informatie beoordeeld en waar nodig gelakt (onleesbaar gemaakt). Het betreft 234 documenten en in totaal 1849 bladzijden. Deze documenten zijn opgenomen in de inventarislijst die is ingesloten in de digitale documentcontainer (zip-bestand) genaamd 'K64169 toezicht handhaving Nedmag openbaar.zip'. De documenten zijn opgenomen in de map 'Bestanden' en hebben het bestandsformaat pdf. Van de documentcontainer is de zogeheten SHA-256 Checksum en het aantal bytes opgenomen in dit besluit. Hiermee kan gecontroleerd worden of deze documentcontainer en de daarin opgenomen documenten overeenkomstig dit besluit ongewijzigd openbaar zijn gemaakt.

- SHA-256 Checksum:
A21050348D0B35A44430A198703E0E9637DFF23D2814F65F580BC0AE30B2885F
- Bytes grootte op schijf: 1.207.320.576 bytes

Zienswijzen

Op 19 september 2024 hebben wij, op grond van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een aantal belanghebbenden in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen over het openbaar maken van bepaalde documenten. Eveneens op 19 september 2024 bent u hierover door ons geïnformeerd. De belanghebbenden konden uiterlijk op 27 september 2024 een zienswijze indienen.

Binnen de gestelde zienswijzetermijn hebben wij een aantal inhoudelijke reacties ontvangen waarin bedenkingen zijn geuit tegen openbaarmaking van bepaalde informatie. De wijze waarop wij deze zienswijzen in de desbetreffende documenten hebben verwerkt, vindt u terug in onze onderstaande overwegingen.

Overwegingen

Wij besluiten tot het gedeeltelijk openbaar maken van de informatie met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo. Dit betekent dat openbaarmaking achterwege blijft indien sprake is van een uitzonderingsgrond zoals genoemd in artikel 5.1 van de Woo of wanneer het gaat om documenten waarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn opgenomen zoals bedoeld in artikel 5.2 van de Woo. Op grond van artikel 5.1 en/of artikel 5.2 van de Woo hebben wij delen van de documenten gelakt (onleesbaar gemaakt). Hieronder lichten wij dit nader toe.

Buiten de reikwijdte van het verzoek

In een zienswijze is verzocht om de documenten met ID 30141106 en 30141248 niet openbaar te maken. Het document met ID 30141106 betreft meetgegevens die volgens de belanghebbende maar 3 jaar bewaard hoeven te worden. Dit is echter geen grondslag op basis waarvan een document via de Woo uitgesloten kan worden van openbaarmaking. Informatie moet ook beoordeeld worden als deze informatie bijvoorbeeld gearhiveerd zou moeten zijn in de zin van de Archiefwet, maar deze archivering nog altijd niet ter hand is genomen. Om deze reden besluiten wij het document wel openbaar te maken.

Het document met ID 30141248 betreft een intern document van Calmag (vroegere naam Nedmag), die over een ander onderwerp gaat dan het onderwerp van het onderhavige Woo-verzoek. Om deze reden hebben wij besloten dit deel van de zienswijze over te nemen en het document niet openbaar te maken.

In een andere zienswijze is verzocht om de documenten met ID 30141077, 30141078 en 30141079 niet openbaar te maken. De documenten betreffen een ander onderwerp dan toezicht en handhaving met betrekking tot Nedmag. Wij hebben besloten deze zienswijze over te nemen omdat uit de documenten inderdaad niet blijkt dat deze te maken hebben met toezicht en handhaving aan het adres van Nedmag. De documenten besluiten wij dan ook niet openbaar te maken wegens het ontbreken van relevantie met het Woo-verzoek. De voornoemde documenten hebben wij opgenomen in de inventarislijst onder vermelding van 'buiten verzoek'.

Daarnaast is verzocht om in het document met ID 30141174 een passage onleesbaar te maken die betrekking heeft op andere bedrijven dan Nedmag. Wij hebben besloten dit deel van de zienswijze ook over te nemen en hebben de passage die betrekking heeft op de andere bedrijven onleesbaar gemaakt onder vermelding van 'buiten verzoek'.

Geen openbaarmaking vanwege eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder e van de Woo blijft het openbaar maken van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

In de documenten staan persoonsgegevens, zoals namen, e-mailadressen handtekeningen en telefoonnummers. Openbaarmaking van deze informatie leidt ertoe dat de persoonlijke levenssfeer van de betreffende personen in het gedrang komt. Hierbij is het van belang dat het niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger die in contact treedt met een ambtenaar, maar om openbaarmaking voor eenieder in de zin van de Woo. Daarnaast gaat het in deze gevallen niet om personen die vanuit hun functie in de openbaarheid treden. Het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer vinden wij zwaarder wegen dan het belang van openbaarmaking. Deze persoonsgegevens zijn daarom onleesbaar gemaakt onder vermelding van '5.1.2e'.

Bij personen die uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden, kan in beperkte mate een beroep worden gedaan op het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Namen van bijvoorbeeld directieleden, gedeputeerden, burgemeesters of wethouders zijn om die reden niet onleesbaar gemaakt.

In de door ons ontvangen zienswijzen is verzocht om een aantal gegevens onleesbaar te maken ter eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Het gaat hierbij om namen, afkortingen van namen, functietitels, (e-mail)adressen of handtekeningen van personen die niet uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden. Op grond van deze gegevens kan worden herleid om welke personen het gaat. Om deze reden hebben wij alle desbetreffende persoonsgegevens onleesbaar gemaakt onder vermelding van '5.1.2e'.

Geen openbaarmaking vanwege vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens.

Op grond van artikel 5.1, eerste lid, onder c, van de Woo worden bedrijfs- en fabricagegegevens niet openbaar gemaakt indien deze door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld. Dit zijn gegevens waaruit wetenswaardigheden kunnen worden afgeleid inzake de technische bedrijfsvoering of het productieproces, dan wel de afzet van de producten, de kring van afnemers en leveranciers of de financiële bedrijfsvoering.

In een door ons ontvangen zienswijze is verzocht om het document met ID 30141198 niet openbaar te maken omdat het betreffende document voor intern gebruik was bedoeld en de aantekeningen daarop bedrijfsvertrouwelijke en concurrentiegevoelige informatie is die op vertrouwelijke basis met de provincie is gedeeld. Het betreft een situatietekening met boringen en peilbuizen waarop aantekeningen zijn aangebracht.

Allereerst dient te worden opgemerkt dat een integrale weigering om een document openbaar te maken op gespannen voet staat met de verplichting voor bestuursorganen om voor elk document per zelfstandig onderdeel te beoordelen of sprake is van een uitzonderingsgrond in de zin van artikel 5.1 of 5.2 van de Woo.¹

Daarnaast dient de uitzonderingsgrond met betrekking tot vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens restrictief te worden uitgelegd.² De weigeringsgrond heeft als doel te voorkomen dat bedrijfsgegevens openbaar worden gemaakt, die bedrijven met het oog op concurrentie geheim willen houden, maar genoodzaakt zijn aan bestuursorganen te verstrekken.

Ten slotte geldt dat de vertrouwelijkheid van de bedrijfs- en fabricagegegevens kan blijken uit een expliciete verklaring of door de verstrekker mocht worden aangenomen.³ Hiervoor is het voldoende dat de gegevens zijn verstrekt in een contact dat redelijkerwijs als vertrouwelijk mocht worden beschouwd.⁴

Op grond van het voorgaande hebben wij het document met ID 30141198 per onderdeel beoordeeld en constateren wij dat de aantekeningen op het document, gelet op de motivering van de belanghebbende, bedrijfsvertrouwelijke informatie betreft die niet openbaar gemaakt kan worden. Dit geldt echter alleen voor de op de situatietekening aangebrachte aantekeningen, omdat enkel deze als concurrentiegevoelige informatie

¹ ABRvS 15 april 2020 ECLI:NL:RVS:2020:1079, overweging 4.2. en

ABRvS 10 april 2024 ECLI:NL:RVS:2024:1497, overweging 7.2

² ABRvS 17 mei 2023 ECLI:NL:RVS:2023:1926, overweging 6.2, en Rb Amsterdam 2 september 2024 ECLI:NL:RBAMS:2024:5482, overweging 21.

³ [Bijlage](#) bij Kamerstukken I 2021/2022, 33328, AB, p. 86.

⁴ Rb Overijssel 30 september 2024 ECLI:NL:RBOVE:2024:5067, overweging 26.

zijn aan te merken. De situatietekening is, zoals de belanghebbende in de zienswijze aangeeft, een concept van tekeningen die deel uitmaken van een definitief rapport. Het rapport betreft het 'Bodemonderzoek en Plan van Aanpak' van 22 mei 2019, die wij onder ID 30141202 besluiten openbaar te maken. De tekeningen zijn te vinden op pagina 31 tot en met 38 van het rapport. Op de tekeningen die deel uitmaken van het rapport staat informatie die tevens op de concept situatietekening te zien is. Deze informatie maakt aldus geen deel uit van de bedrijfsvertrouwelijke en concurrentiegevoelige aantekeningen, waardoor wij deze informatie niet onleesbaar hebben gemaakt. Op de concept situatietekening is voorts de status "intern" af te lezen en de belanghebbende heeft in de zienswijze aangegeven dat de tekening vertrouwelijk is verstrekt. Dit maakt dat wij de aantekeningen in het document hebben aangemerkt als zijnde vertrouwelijk aan de provincie medegedeelde, dan wel in het kader van een contact dat als redelijkerwijs vertrouwelijk mag worden beschouwd medegedeelde, bedrijfs- en fabricagegegevens.

Wij besluiten de zienswijze van de belanghebbende deels over te nemen en de aantekeningen op het document met ID 30141198 onleesbaar te maken onder vermelding van 5.1.1c.

In een andere door ons ontvangen zienswijze is verzocht om in de documenten met ID 30141091, 30141095 en 30141371 informatie onleesbaar te maken als zijnde bedrijfsvertrouwelijke informatie met betrekking tot het productieproces en met betrekking tot eigenschappen en kwaliteit van producten waar concurrenten hun voordeel mee kunnen doen. In de zienswijze wordt daarnaast aangevoerd dat het hier niet gaat om milieu-informatie.

Het document met ID 30141091 betreft een verzoek van Nedmag tot het afgeven van een gedoogbeschikking ten aanzien van een overbruggingsperiode voor een aangevraagde wijziging van de omgevingsvergunning.

Het document met ID 30141095 betreft een e-mail van Nedmag aan de provincie Groningen aangaande de voorgenomen uitvoering van een proef door Nedmag met een indikker.

Het document met ID 30141371 betreft eveneens een e-mailconversatie waarin specifieke productnamen van hulpstoffen worden genoemd die Nedmag gebruikt in het productieproces.

Voor de beoordeling van deze zienswijze moet worden gekeken of het hier gaat om milieu-informatie, dan wel milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu. Op grond van artikel 5.1, zesde lid van de Woo blijft openbaarmaking van informatie in afwijking van het eerste lid, onderdeel c, in geval van milieu-informatie eveneens achterwege voor zover daardoor het in het eerste lid, onderdeel c, genoemde belang ernstig geschaad wordt en het algemeen belang van openbaarheid van informatie niet opweegt tegen deze schade. Op grond van artikel 5.1, zevende lid van de Woo zijn de uitzonderingsgronden in artikel 5.1, eerste lid van de Woo en artikel 5.1, tweede lid van de Woo niet van toepassing op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.

Wat er wordt verstaan onder 'milieu-informatie' als bedoeld in artikel 5.1, zevende lid van de Woo staat in artikel 2.1 van de Woo. Milieu-informatie is hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer. In artikel 19.1a, eerste lid van de Wet milieubeheer staat het volgende:

"In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder milieu-informatie: alle informatie, neergelegd in documenten, over:

a. de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschap en natuurgebieden met inbegrip van vochtige biotopen, kust- en zeegebieden, biologische diversiteit en haar componenten, met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen, en de interactie tussen deze elementen;

b. factoren, zoals stoffen, energie, geluid, straling of afval, met inbegrip van radioactief afval, emissies, lozingen en ander vrijkomen van stoffen in het milieu die de onder a bedoelde elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten;

c. maatregelen, met inbegrip van bestuurlijke maatregelen, zoals beleidsmaatregelen, wetgeving, plannen, programma's, milieuakkoorden en activiteiten die op de onder a en b bedoelde elementen en factoren van het milieu een uitwerking hebben of kunnen hebben, alsmede maatregelen of activiteiten ter bescherming van die elementen;

d. verslagen over de toepassing van de milieuwetgeving;

e. kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen die worden gebruikt in het kader van de onder c bedoelde maatregelen en activiteiten;

f. de toestand van de gezondheid en veiligheid van de mens, met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen, indien van toepassing, de levensomstandigheden van de mens, waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken, voorzover zij worden of kunnen worden aangetast door de onder a bedoelde toestand van elementen van het milieu of, via deze elementen, door de onder b en c bedoelde factoren, maatregelen of activiteiten."

In artikel 1.1 van de Wet milieubeheer staat voorts een definitie van het begrip 'emissie', namelijk: "*stoffen, trillingen, warmte, die of geluid dat direct of indirect vanuit een bron in de lucht, het water of de bodem worden, onderscheidenlijk wordt gebracht*". Uit verschillende uitspraken volgt dat het begrip 'milieu-informatie' een ruime betekenis heeft, en dat de begrippen "emissies in het milieu" en "informatie over emissies in het milieu" niet restrictief moeten worden uitgelegd.⁵

Voor het document met ID 30141091, geldt dat in bepaalde onderdelen het document procestechnische informatie van de mining locatie WHC-2 wordt beschreven die is aangeleverd voor de besluitvorming. De belanghebbende voert voorts aan dat het hier niet gaat om milieu-informatie.

Voor de door belanghebbende aangegeven onderdelen in het document geldt ons inziens dat hierin deels milieu-informatie is vervat in de zin van artikel 19.1a, eerste lid onder a, b en c Wet milieubeheer. Daarbij komt dat voor bepaalde delen geldt dat het gaat om milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.

De tekst beschrijft een situatie waarin zout is weggestroomd door een lekkage. Daarin worden situaties en activiteiten beschreven die onder te brengen zijn binnen de definitie van het begrip 'emissie'. Dit begrip moet als gezegd niet restrictief worden opgevat en heeft niet alleen betrekking op informatie die de daadwerkelijke uitstoot betreft, maar ook op de gegevens over de invloeden van die emissies op het milieu alsook de gegevens die het publiek in staat stellen te controleren of de beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies door het bestuursorgaan juist is. Zoals gezegd, zijn de uitzonderingsgronden in artikel 5.1, eerste en tweede lid van de Woo niet van toepassing op emissiegegevens. Om deze reden hebben wij de gedeelten in de tekst die activiteiten beschrijven met betrekking tot het injecteren en afvoeren van water niet onleesbaar gemaakt. De gedeelten die ons inziens louter procestechnisch van aard zijn en geen betrekking hebben op emissies in het milieu, hebben wij wel gelakt onder vermelding van 5.1.1c.

Het document met ID 30141095 beschrijft activiteiten die op de elementen en factoren van het milieu, als bedoeld in artikel 19.1a, eerste lid onder a en b van de Wet milieubeheer, een uitwerking hebben of kunnen hebben. De door belanghebbende aangegeven informatie in het document met ID 30141371 behelst milieu-informatie in de zin van artikel 19.1a, eerste lid onder b van de Wet milieubeheer. De informatie in beide documenten is ons inziens echter niet aan te merken als milieu-informatie met betrekking tot emissies in het milieu. Voor deze informatie geldt dat de uitzonderingsgronden van artikel 5.1, eerste en tweede lid van de Woo op grond van artikel 5.1, zevende lid van de Woo wel van toepassing zijn.

Openbaarmaking van deze informatie zal ertoe leiden dat het belang van bescherming van deze bedrijfsvertrouwelijke gegevens ernstig wordt geschaad. Dit omdat concurrenten hun voordeel kunnen doen ten aanzien van procesefficiëntie met respectievelijk de beschrijving van de proef met de indikker, en de productnamen van de door Nedmag gebruikte hulpstoffen. Ondanks dat de documenten ouder zijn dan vijf jaar, menen wij dat deze informatie hedendaags nog steeds dermate relevant is voor het productieproces van Nedmag dat het belang van bescherming van deze bedrijfsvertrouwelijke gegevens ondanks het tijdsverloop zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Wij besluiten de zienswijze om deze reden over te nemen, en de desbetreffende informatie onleesbaar te maken onder vermelding van 5.1.1c.

Geen openbaarmaking vanwege de bescherming van andere dan in artikel 5.1, eerste lid, onderdeel c, van de Woo genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens

⁵ ABRvS 17 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1926, overweging 8.4. en Rb. Gelderland 7 februari 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:594, overweging 6.1.

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder f van de Woo blijft het openbaar maken van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de bescherming van andere dan in artikel 5.1, eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om gegevens die betrekking hebben op het fabricageproces, de strategie van een onderneming, actuele offertes, aanbestedingen en andere concurrentiegevoelige gegevens.

In een door ons ontvangen zienswijze heeft de belanghebbende verzocht bepaalde informatie in de documenten met ID 30141141, 30141142, 30141295, 30141366, 30141091 en 30141231 onleesbaar te maken als zijnde anders dan in artikel 5.1, tweede lid, onder c Woo bedoelde vertrouwelijk verstrekte concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens.

Voor de beoordeling van deze zienswijze geldt hetzelfde als hiervoor, onder het kopje '*Geen openbaarmaking vanwege vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens*', staat beschreven over milieu-informatie en milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.

De belanghebbende heeft voor de documenten met ID 30141141 en 30141142 verzocht een daarin opgenomen afbeelding met procestechnische informatie en bedragen bestaande uit kosten voor vervanging van onderdelen binnen dat proces niet openbaar te maken. Deze informatie is ons inziens aan te merken als milieu-informatie in de zin van respectievelijk artikel 19.1a, eerste lid onder c en artikel 19.1a, eerste lid onder e Wet milieubeheer. De informatie betreft echter geen milieu-informatie met betrekking tot emissies in het milieu, waardoor de uitzonderingsgronden van de Woo wel van toepassing zijn op deze informatie. Voorts achten wij het belang van bescherming van de concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens zwaarder wegen dan het belang van openbaarmaking nu concurrenten via de afbeelding inzicht krijgen in het productieproces van Nedmag, en aan de hand van de bedragen kunnen afleiden wat bepaalde onderdelen binnen dat proces kosten. Om deze reden besluiten wij dit onderdeel van de zienswijze over te nemen en de informatie onleesbaar te maken onder vermelding van 5.1.2f.

Voor de documenten met ID 30141231 en 30141295 heeft de belanghebbende allereerst verzocht om gegevens over olieheaters niet openbaar te maken omdat deze geen onderdeel uitmaken van de elektronische milieujaarverslagen. In de rapporten staan echter emissiepunatgegevens over deze olieheaters opgenomen. Zoals eerder opgemerkt, dient milieu-informatie met betrekking tot emissies in het milieu niet restrictief te worden opgevat. Ook de plaats van emissies moet worden aangemerkt als informatie over emissies in het milieu. Om deze reden besluiten wij dit onderdeel van de zienswijze niet over te nemen en maken wij de emissiepunatgegevens over de olieheaters, inclusief de coördinaten daarvan, openbaar.

Daarnaast heeft de belanghebbende voor deze documenten verzocht om het aardgasverbruik en emissies op installatieniveau onleesbaar te maken als zijnde concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens. Voor wat betreft de emissiegegevens, zijn de uitzonderingsgronden in de Woo daarop niet van toepassing waardoor deze informatie niet onleesbaar gemaakt mag worden. Voor wat betreft de aardgasverbruiken op installatieniveau geldt dat dit milieu-informatie is in de zin van artikel 19.1a, eerste lid onder b Wet milieubeheer. Omdat het hier aardgasverbruik betreft in de zin van input (brandstof) zijn deze gegevens ons inziens geen emissiegegevens. De belanghebbende geeft aan dat het aardgasverbruik op installatieniveau inzicht geeft in procesefficiënties. Dit maakt dat wij in dit geval de bescherming van de concurrentiegevoelige bedrijfsinformatie zwaarder vinden wegen dan het belang van openbaarmaking, en besluiten wij de zienswijze voor dit deel over te nemen. De aardgasverbruiken op installatieniveau zijn onleesbaar gemaakt onder vermelding van 5.1.2f. Volledigheidshalve vermelden wij dat het aardgasverbruik op inrichtingsniveau wel openbaar wordt gemaakt.

Ook heeft de belanghebbende voor de twee documenten met ID 30141231 en 30141295 verzocht om het 'Addendum MEE-monitoring' onleesbaar te maken. In het addendum staat ons inziens milieu-informatie in de zin van artikel 19.1a, eerste lid onder c van de Wet milieubeheer. Het betreft echter geen milieu-informatie met betrekking tot emissies in het milieu, waardoor de uitzonderingsgronden in artikel 5.1, eerste lid van de Woo en artikel 5.1, tweede lid van de Woo wel van toepassing zijn. De belanghebbende heeft aangegeven dat de informatie projecten betreft die zien op procesefficiëntie en daarmee procestechnische informatie beschrijft. Daarnaast zou publicatie strijdig zijn met hetgeen is overeengekomen in de Meerjarenaafsprak Energie-efficiëntie met betrekking tot het niet openbaar maken van tot een individuele ETS-onderneming herleidbare gegevens. Dit voor zover dat mogelijk is binnen de wettelijke kaders.⁶ Omdat met openbaarmaking van het

⁶ [ADDENDUM Meerjarenaafsprak Energie-efficiëntie ETS-ondernemingen \(MEE\)](#) en [Meerjarenaafsprak Energie-efficiëntie ETS-ondernemingen](#)

addendum procestechnische informatie zou worden gepubliceerd, krijgen concurrenten inzicht in informatie met betrekking tot procesefficiëntie die herleidbaar is tot Nedmag. Om deze reden vinden wij het belang van bescherming van deze concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens zwaarder wegen dan het belang van openbaarmaking voor eenieder, en besluiten wij het addendum onleesbaar te maken onder vermelding van 5.1.2f.

Het document met ID 30141366 betreft een factuur voor een afvalstroom van afvalwater, dan wel zware metalen. Belanghebbende heeft verzocht bedragen onleesbaar te maken als zijnde financiële- of bedrijfseconomische gegevens. Omdat het over afvalwater en zware metalen gaat, valt deze informatie ons inziens onder milieu-informatie in de zin van artikel 19.1a, eerste lid, onder e Wet milieubeheer. De bedragen in de factuur zijn echter geen milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu. Wij vinden dat de bedragen die in de factuur staan inzicht geven in de financiële bedrijfsvoering van de ondernemingen, en openbaarmaking kan daarmee de concurrentiepositie schaden.⁷ Om deze reden vinden wij dat bescherming daarvan zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking voor eenieder, en hebben wij de zienswijze overgenomen. De desbetreffende bedragen zijn onleesbaar gemaakt onder vermelding van 5.1.2f.

Geen openbaarmaking vanwege goed functioneren van de staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder i, van de Woo, kan openbaarmaking achterwege blijven indien openbaarmaking het goed functioneren van de Staat of andere overheden schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Het gaat er hierbij om dat het belang van vertrouwelijkheid als voorwaarde voor het goed functioneren van een bestuursorgaan zwaarder kan wegen dan het belang van openbaarheid, waardoor de informatie ter bescherming van het belang van het goed functioneren van het bestuursorgaan kan worden geweigerd.

In twee documenten (met ID: 30141251 en 30141267) is informatie te vinden die betrekking heeft op het verkrijgen van toegang tot een online vergadering of informatie met een wachtwoord. Het openbaar maken van deze informatie kan leiden tot ongewenste toegang/oneigenlijk gebruik door derden waardoor het goed functioneren van het bestuursorgaan kan worden belemmerd. Het belang van openbaarmaking van deze informatie weegt niet op tegen het belang van voorkomen van oneigenlijk gebruik daarvan. Om voorgaande redenen hebben wij de betreffende informatie onleesbaar gemaakt onder vermelding van 5.1.2i.

Geen openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen in een document voor intern beraad

Op grond van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo wordt geen informatie verstrekt inhoudende persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad. Hieronder vallen ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen, niet zijnde feiten, prognoses, (gevolgen van) beleidsalternatieven of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter. De achtergrond hiervan is dat ambtenaren de vrijheid dienen te hebben om ongehinderd hun bijdrage te leveren aan de beleidsvoorbereiding of -uitvoering, en daarover te studeren, te brainstormen, anderszins te overleggen, nota's te schrijven etc. Zij moeten in alle openhartigheid onderling functioneel kunnen communiceren.

In een door ons ontvangen zienswijze is verzocht om bepaalde informatie in documenten onleesbaar te maken en sommige documenten integraal niet openbaar te maken, omdat het gaat om documenten bestemd voor intern beraad.

Zoals eerder opgemerkt, staat een integrale weigering van documenten op gespannen voet met de verplichting voor een bestuursorgaan om per zelfstandig onderdeel, zoals een alinea, van een document bestemd voor intern beraad, te beoordelen of dit onderdeel persoonlijke beleidsopvattingen bevat. Alleen in het geval deze onderdelen ook feitelijke informatie bevatten die zodanig met de persoonlijke beleidsopvattingen verweven zijn dat deze niet van elkaar te scheiden zijn, mag in beginsel een dergelijk onderdeel binnen een document volledig geweigerd worden.⁸ Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer er in een bepaalde alinea een bepaalde kwalificatie aan feitelijke gegevens wordt gegeven.⁹

Voorts biedt artikel 5.2, tweede lid, van de Woo de mogelijkheid om over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie te verstrekken in niet tot personen

⁷ Rb Gelderland 7 februari 2024 ECLI:NL:RBGEL:2024:594, overweging 7.2.1.

⁸ ABRvS 1 juni 2022 ECLI:NL:RVS:2022:1542, overweging 3.

⁹ Rb Limburg 20 maart 2024 ECLI:NL:RBLIM:2024:1285, overweging 15.3.

herleidbare vorm. De wetgever heeft met de invoering van de Woo beoogd dat van deze bevoegdheid in de praktijk meer gebruik zal worden gemaakt.¹⁰

Met het oog op een goede en democratische bestuursvoering, maken wij eventuele persoonlijke beleidsopvattingen die door onze ambtenaren zijn geuit in beginsel openbaar. Op deze manier wordt een volledig en evenwichtig beeld gecreëerd van het dossier. Ten aanzien van het voorgaande maken wij een uitzondering daar waar het gaat om persoonlijke beleidsopvattingen die een hoge mate van bestuurlijke gevoeligheid hebben of een zodanige persoonlijke kwalificatie van omstandigheden betreffen, dat deze met het oog op een goede en democratische bestuursvoering niet openbaar kunnen worden gemaakt. Het gaat hier bijvoorbeeld om situaties die:

- de relatie met derde partijen of personen ernstig kunnen schaden of diskwalificeren;
- lopende onderhandelingen tussen de provincie Groningen en derden in gevaar kunnen brengen;
- de juridische positie in lopende of toekomstige juridische procedures waarbij een of meer bestuursorganen van de provincie Groningen zijn betrokken, kunnen benadelen;
- aantekeningen in de vorm van (een) enkel(e) woord(en), hersenspinsels, persoonlijke indrukken of een stacato woordenbrij waarbij de informatie met een meer feitelijk/objectief karakter niet te scheiden is van meningen;
- Opvattingen met betrekking tot informatie waarop de artikelen 3.1, 3.3, 4.1, 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 van de Woo niet van toepassing zijn. Dit op grond van artikel 8.8 van de Woo en de daarbijbehorende bijlage.

Ten aanzien van de documenten waarvoor de belanghebbende heeft verzocht deze integraal niet openbaar te maken, merken wij op dat na beoordeling daarvan niet gezegd kan worden dat deze documenten volledig bestaan uit persoonlijke beleidsopvattingen, dan wel dat deze persoonlijke beleidsopvattingen zodanig met de feitelijke informatie zijn verweven, dat deze volledig geweigerd kunnen worden. Wij menen dat de documenten voornamelijk feitelijke gegevens bevatten, althans gegevens die een meer objectief karakter bevatten zoals een concepttekst voor een brief of een inhoudelijk memo. Wij zien niet in dat openbaarmaking van deze documenten enig belang zodanig schaadt, dat deze documenten niet met het oog op een goede en democratische bestuursvoering geanonimiseerd openbaar kunnen worden gemaakt. Daarom besluiten wij om dit deel van de zienswijze niet over te nemen.

In de documenten met ID 30141065 en 30141325 hebben wij op basis van de zienswijze van de belanghebbende wel een aantal passages onleesbaar gemaakt als zijnde persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad, die ons inziens niet in geanonimiseerde vorm openbaar kunnen worden gemaakt. Wij hebben dit deel van de zienswijze gedeeltelijk overgenomen daar waar het niet gaat om feitelijke gegevens in de zin van een inhoudelijke concepttekst of memo.

De passages in de voornoemde documenten zijn bestemd voor intern beraad, nu deze tussen ambtenaren van het bestuursorgaan zijn gedeeld, en daaraan geen derden met een eigen belang hebben deelgenomen.¹¹ Het gaat om passages in een e-mailconversatie tussen ambtenaren van de ODG en een memo met daarin een persoonlijk(e) opmerking/advies of mening van een ambtenaar die betrekking heeft op eigen visies, standpunten en overwegingen. Daarnaast gaat het hier niet om feiten, prognoses, (gevolgen van) beleidsalternatieven of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.

Tot slot merken wij op dat de Woo in artikel 5.2, derde lid de verplichting kent om uit documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming door een minister, een commissaris van de Koning, Gedeputeerde Staten, een gedeputeerde, het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester en een wethouder, informatie te verstrekken over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.

Uit de wetsgeschiedenis volgt dat van documenten ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming sprake is, wanneer deze documenten betrekking hebben op de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en de evaluatie van beleid ten aanzien van besluiten die de betrokken bestuursorganen nemen die verband houden met hun publieke taak.¹²

¹⁰ Kamerstukken I 2020/21, 33328, Q, p. 11 en 12.

¹¹ ABRvS 20 december 2017 ECLI:NL:RVS:2017:3497, overweging 7.2 en ABRvS 1 juli 2022 ECLI:NL:RVS:2022:1542, overweging 8.2.

¹² [Bijlage](#) bij Kamerstukken I 2021/2022, 33328, AB, p. 101 en 102.

De onderhavige documenten met daarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn niet voorgelegd aan een van de hiervoor genoemde organen waardoor voor wat betreft deze e-mails geen sprake is van documenten die zijn opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming.¹³

Het voorgaande in aanmerking genomen zijn de passages, met het oog op het borgen van de noodzaak om met enige mate van vertrouwelijkheid te kunnen communiceren, onleesbaar gemaakt onder vermelding van '5.2.1'.

Openbaarmaking

Een afschrift van dit besluit zenden wij aan belanghebbenden. De feitelijke openbaarmaking van de documenten vindt niet eerder plaats dan twee weken na dagtekening van deze brief. Op deze wijze wordt aan de belanghebbenden, conform artikel 4.4, vijfde lid van de Woo, de mogelijkheid geboden om bezwaar te maken tegen openbaarmaking.

Dit kan door het indienen van een bezwaarschrift en door daarnaast de rechtbank te verzoeken om bij wijze van voorlopige voorziening, het besluit tot openbaarmaking op te schorten. Indien binnen twee weken na dagtekening een bezwaarschrift is ingediend en een voorlopige voorziening is aangevraagd, wordt de uitspraak van de voorzieningenrechter afgewacht voordat tot daadwerkelijke openbaarmaking wordt overgegaan. Indien de belanghebbende twee weken na bekendmaking van dit besluit geen bezwaarschrift heeft ingediend en een voorlopige voorziening heeft gevraagd bij de bestuursrechter, wordt het document in een bestandscontainer door middel van een downloadlink aan u ter beschikking gesteld.

Daarnaast zullen wij, op grond van artikel 3.1, eerste lid, van de Woo en met het oog op het toekomstige artikel 3.3, tweede lid, onder i van de Woo, het geanonimiseerde Woo-verzoek en een geanonimiseerd besluit met daarbij de openbaar gemaakte documenten publiceren in ons Woo-register zodat het voor eenieder beschikbaar is. Het Woo-register kunt u raadplegen via: <https://www.provinciegroningen.nl/contact/woo-besluiten/>.

Bezwaar

Als u het niet eens bent met dit besluit kunt u binnen zes weken na verzenddatum van deze brief een bezwaarschrift indienen. U kunt alleen per post een bezwaarschrift indienen. Bijlagen kunnen wel digitaal worden aangeleverd via rechtsbescherming@provinciegroningen.nl. Meer informatie over het indienen van een bezwaarschrift vindt u op onze website <https://www.provinciegroningen.nl/contact/klacht-over-de-provincie/bezwaar-maken/>. Mocht u graag een toelichting van ons willen op dit besluit voordat u een bezwaarschrift indient, dan kunt u contact met ons opnemen via onderstaande contactgegevens.

Het indienen van een bezwaarschrift heeft geen directe gevolgen voor dit besluit en de openbaar gemaakte documenten. Dit betekent dat het besluit, ondanks uw bezwaarschrift, in werking treedt en de openbaarmaking wordt uitgevoerd. Daarom heeft u de mogelijkheid om tijdens de behandeling van uw bezwaarschrift een voorlopige voorziening te vragen bij de rechtbank. Hoe u een voorlopige voorziening kunt aanvragen, vindt u op www.rechtspraak.nl.

Vragen

¹³ Rb Amsterdam 16 juli 2024 ECLI:NL:RBAMS:2024:4383, overweging 17.

Voor vragen kunt u contact opnemen met [redacted] via 06 [redacted] of [redacted]@provinciegroningen.nl, of met [redacted] via 06-[redacted] of [redacted]@provinciegroningen.nl. U kunt ook contact opnemen via woo@provinciegroningen.nl of telefoonnummer 050 - 316 4911.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Groningen:

Namens hen:

[redacted]

[redacted]
Teamleider Kwaliteit & control