Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

[redacted]

Bestuurskern
DG Milieu en Internationaal
Directie Gezonde Leefomgeving

Contactpersoon
Woo-verzoeken-artikel4.1@minienw.nl

Kenmerk
IENW/BSK-2026/197803

Datum 26 november 2026
Betreft Woo-verzoek verzoek inzake ZZS-emissiedatabase, 2026-30

Geachte [redacted],

U heeft bij mijn ministerie een verzoek ingediend als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, van de Wet open overheid (hierna: Woo).

Bij e-mail van 28 maart 2026 heeft u gevraagd alle gegevens openbaar te maken die zijn opgenomen in de zogenoemde ZZS-emissiedatabase. Daarbij heeft u gevraagd om de gegevens openbaar te maken conform artikel 2.4 van de Woo.

Verloop van de procedure
De ontvangst van uw verzoek is schriftelijk bevestigd bij e-mail van 30 maart 2026.

Bij e-mail van 17 april 2026 is de beslissing op uw Woo-verzoek verdaagd met twee weken.

Bij e-mail van 15 april 2026 bent u uitgenodigd voor een overleg over uw verzoek met medewerkers van het ministerie en medewerkers van het RIVM. Dit overleg heeft op 12 mei 2026 plaatsgevonden. In dit overleg heeft u uw Woo-verzoek toegelicht en hebben de medewerkers een toelichting gegeven over de ZZS-emissiedatabase. Ten slotte is de beslistermijn besproken. Van dit overleg heeft u op 13 mei 2026 een verslag ontvangen.

U heeft het ministerie in gebreke gesteld bij e-mail van 12 mei 2026.

U bent bij e-mail van 27 mei 2026 geïnformeerd dat derde-belanghebbenden in de gelegenheid zijn gesteld om te reageren op mijn voornemen tot openbaarmaking van informatie ("zienswijzeprocedure").

Bij e-mail van 15 juli 2026 heeft u de stand van zaken ontvangen. Er is in deze mail aangegeven dat aan een aantal derde belanghebben 4 weken uitstel is verleend om een zienswijze in te dienen. Dit omdat zij vonden dat met de gegeven informatie geen adequate zienswijze gegeven kon worden.

Wettelijk kader
Ik behandel uw verzoek als een verzoek op grond van de Wet open overheid. De relevante artikelen uit de Woo kunt u vinden in de **bijlage 1** bij dit besluit.

Inventarisatie documenten
Uw verzoek ziet op gegevens die zijn opgenomen in de ZZS-emissiedatabase. Als in de ZZS-emissiedatabase informatie is opgenomen over de aanwezigheid van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) in een bedrijf (bijvoorbeeld voorraad), zonder dat het gaat over emissies van ZZS, dan wordt deze informatie niet openbaar gemaakt. In bijlage 2 treft u een overzicht aan van de gegevens zoals opgenomen in de database. In het overleg dat met u is gevoerd op 12 mei 2026 is afgestemd dat de gegevens zullen worden ontsloten tot en met verslagjaar 2024.

De gegevens uit de ZZS-emissiedatabase die zijn onderverdeeld in 5 modules:
- Module Algemene gegevens: algemene gegevens;
- Module Algemene gegevens: algemene_gegevens_module_bg;
- Module ZZS-lucht;
- Module ZZS-water indirect;
- Module ZZS-water direct.

De voornoemde modules zijn ten behoeve van dit Woo-verzoek omgezet naar csv-bestanden, waarbij de gegevens als 'headers' van de verschillende kolommen zijn opgenomen zonder de daadwerkelijke data. In het kader van uw Woo-verzoek zijn deze modules en onderliggende kolommen (en daarmee indirect ook de onderliggende data) langs het wettelijke kader van de Woo beoordeeld.

De kolommen in de modules van de ZZS-emissiedatabase zijn ten aanzien van hun juridische duiding in vier categorieën ingedeeld:
- reeds openbaar via IEP[1] (voorheen E-PRTR[2]). Voor bedrijven die alleen over ZZS rapporteren aan het desbetreffende bevoegde gezag, zijn deze gegevens nog niet openbaar. Voor bedrijven die ook rapporteren in het kader van IEP zijn deze gegevens al wel openbaar. Zie verderop in dit besluit onder 'Reeds openbare documenten';
- Emissiegegevens;
  - daadwerkelijke of voorzienbare emissies;
  - noodzakelijke informatie om daadwerkelijke emissie te berekenen, dan wel te controleren;
- Milieu-informatie, niet zijnde emissiegegevens;
- 'Restcategorie'; dit betreft gegevens die niet reeds openbaar zijn en die niet aangemerkt kunnen worden als emissiegegevens noch als milieu-informatie.

Het maken van onderscheid tussen de verschillende categorieën gegevens is van belang, omdat voor elke categorie een ander (openbaarmakings-)regime op grond van de Woo geldt. Onder het kopje "Overwegingen" verderop in de tekst, volgt een toelichting op de duiding en de relatie tot de uitzonderingsgronden van de Woo.

Omwille van de overzichtelijkheid, zijn alle relevante gegevens uit de ZZS-emissiedatabase per module en per kolom ingedeeld in één van voornoemde categorieën. De duiding per categorie gegevens is in de bijgevoegde overzichten (bijlage 2) inzichtelijk gemaakt.
De variabelen die openbaar worden gemaakt zijn GROEN gemarkeerd en de variabelen die niet openbaar worden gemaakt zijn ROOD gemarkeerd. Ik licht dat hieronder toe.

[1] Industrial Emission Platformregulation
[2] European Pollutant Release Transfer Register

Nadere toelichting op de aangetroffen informatie
De openbaar te maken informatie omvat data die door de bedrijven zelf of door het RIVM op basis van door het bedrijf aan de desbetreffende omgevingsdienst aangeleverde gegevens in de database zijn ingevoerd. Hierna volgt een toelichting op wat ZZS zijn en wat de ZZS-emissiedatabase inhoudt.

Wat zijn ZZS en wat is de ZZS-emissiedatabase?
Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) zijn stoffen die om verschillende redenen risico's met zich mee kunnen brengen. Bijvoorbeeld omdat ze kankerverwekkend zijn of omdat ze moeilijk uit het milieu zijn te verwijderen. Tussen de stoffen die we 'zeer zorgwekkend' noemen, bestaan soms grote verschillen. Niet alle Zeer Zorgwekkende Stoffen hebben dus dezelfde risico's of dezelfde effecten. Of stoffen een ZZS zijn, wordt bepaald op basis van Europese criteria. Het RIVM houdt een lijst bij van de ZZS.

ZZS kunnen een belangrijke functie hebben. Bijvoorbeeld bij de productie van medicijnen of mobiele telefoons. Als de risico's van een stof te groot zijn, kan een stof verboden worden. Als ze niet verboden zijn, zijn bedrijven wel verplicht de uitstoot ervan te voorkomen of te beperken. Via de lucht of het water kunnen ZZS in de leefomgeving terecht komen. Ze kunnen dan effect hebben op de gezondheid van mensen. Het effect op de gezondheid hangt af van drie dingen:
- de soort stof en de eigenschappen van de stof;
- de concentratie in de lucht of het water;
- de duur en manier van blootstelling.

De uitstoot van ZZS moet zoveel mogelijk worden voorkomen of beperkt. Om zicht te krijgen op de uitstoot van ZZS door industriële bedrijven en om op de langere termijn de trend in de ZZS-emissies zichtbaar te maken is de ZZS-emissiedatabase opgezet. In deze database moeten vergunningplichtige industriële bedrijven minimaal eens in de vijf jaar hun emissies van ZZS naar lucht en water rapporteren. In het kader van de minimalisatieverplichting van ZZS is de hoop dat er een neerwaartse trend van emissies te zien zal zijn.

In de modules van de ZZS-emissiedatabase wordt gevraagd naar verschillende gegevens; zowel algemene gegevens als gegevens over emissies van ZZS naar lucht als naar water (indirect)[3] en water (direct)[4]. De beschrijving van welke gegevens worden gevraagd in de ZZS-emissiedatabase staat in Bijlage 2. Hier staat ook vermeld welke informatie er in elke kolom te vinden is, hoe deze kolom is geclassifiseerd (is het emissie-informatie, zijn het milieu-gegevens of gaat het om een restcategorie) en of de gegevens uit die kolommen openbaar worden gemaakt of niet.

Ten aanzien van de emissiegegevens die in de ZZS-emissiedatabase staan, is het goed om hierbij te vermelden dat het gaat om emissies naar lucht en water (zowel direct als indirect). Dit wordt uitgedrukt in kg stof per jaar (zowel de maximale vracht als de werkelijke vracht). Ook wordt gevraagd naar de werkelijke concentratie in miligrammen per volume eenheid aan de bron. Overigens stoten niet alleen industriële bedrijven deze stoffen uit. ZZS worden bijvoorbeeld ook uitgestoten door verkeer of bij het stoken van hout.

De uitstoot van stoffen is iets anders dan de concentratie van stoffen op een bepaalde plek: uitstoot gaat over het totaal aantal kilo's dat wordt uitgestoten. Concentratie gaat over het

[3] Lozingen water indirect zijn lozingen op het oppervlaktewater die verlopen via een Rioolwaterzuiveringsinstallatie (Rwzi)
[4] Lozingen water direct zijn directe lozingen op het oppervlaktewater vanuit het bedrijf zonder dat de lozing via een Rioolwaterzuiveringsinstallatie (Rwzi) loopt.

aantal (kilo)grammen per kubieke meter lucht of water. Uitgestoten stoffen kunnen zich verspreiden of verdunnen. Stoffen uit een hoge schoorsteen komen bijvoorbeeld niet vlak naast die schoorsteen terecht. Ze kunnen over grote afstanden worden meegevoerd en verderop in de lucht of het water terechtkomen. Bij een hoge uitstoot kan, na sterke verdunning in de lucht of het water, de concentratie in de omgeving van een bedrijf dus relatief laag zijn. Er is dus niet heel eenvoudig een één op één relatie te leggen tussen de uitstoot aan stoffen en de concentratie op een bepaalde plek omdat er allerlei factoren van invloed zijn op de concentratie in de leefomgeving van mensen.

Voor de volledigheid merk ik verder op dat aan het correct kunnen uitvoeren van (trend-) berekeningen op basis van de openbaar te maken gegevens diverse rekenkundige voorwaarden en uitgangspunten zijn verbonden. Het is daarnaast lastig om eenduidige conclusies uit de data te trekken. Het is niet uit te sluiten dat verschillende partijen die kennis kunnen nemen van de openbaar te maken gegevens, daaruit verschillende conclusies kunnen trekken. Deze kanttekeningen spelen overigens geen rol in mijn afwegingen om bepaalde informatie (al dan niet) openbaar te maken.

Reeds openbare documenten
De Woo is niet van toepassing op documenten/gegevens die reeds openbaar zijn. Voor de bedrijven die rapporteren in het kader van IEP/PRTR geldt dat een deel van de gegevens uit de kolommen onder de module "Algemene gegevens" reeds openbaar zijn. Deze gegevens worden op bedrijfsniveau door het RIVM aan het EMA[5] geleverd voor het IEP (voorheen E-PRTR) en zijn direct op de website van het EMA te vinden dan wel te downloaden. Omdat u om een integrale set heeft gevraagd, zijn deze gegevens opgenomen in de modules. De gegevens uit deze kolommen zijn in bijlage 2 ter nadere juridisch duiding voorzien zijn van '1'.

Buiten reikwijdte verzoek
Een aantal kolommen valt inhoudelijk buiten de reikwijdte van uw verzoek, omdat ze geen onderdeel zijn van de ZZS-emissiedatabase. Deze kolommen zijn alleen ingevuld voor bedrijven die ook rapporteren in het kader van IEP/E-PRTR. De informatie in de kolom hoort bij die rapportage en is niet relevant voor de gerapporteerde gegevens in de ZZS-emissiedatabase. Eerder zijn deze kolommen bij de zienswijze uitvraag onterecht wel meegestuurd. Om die reden heb ik de desbetreffende kolom GRIJS gemarkeerd en in de motivatie vermeldt dat deze buiten verzoek valt.

Zienswijzen
Op 27 mei 2026 zijn 195 derde-belanghebbenden[6] in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze te geven op de voorgenomen openbaarmaking. De derde-belanghebbenden zijn per e-mail benaderd en er is een bericht geplaatst met het zienswijze verzoek op de website www.e-mjv.nl/

Een aantal derdebelanghebbenden kon in eerste instantie niet worden bereikt, omdat niet van alle bedrijven actuele contactgegevens bekend waren en/of een aantal bedrijven inmiddels gesloten is. Uiteindelijk hebben alle bedrijven een zienswijze verzoek gekregen. De bedrijven die zijn gesloten hebben geen bericht ontvangen.

Daarbij zijn onder andere de volgende zienswijzen ingediend:
- een aantal belanghebbenden heeft aangegeven geen bedenkingen te hebben tegen de voorgestelde openbaarmaking;

[5] Europees Milieu Agentschap

[6] Dit waren 195 'e-MJV accounts'. Een bedrijf kan meerdere e-MJV accounts hebben, bijvoorbeeld omdat het meerdere vestigingen heeft. Het daadwerkelijke aantal bedrijven kan dus lager liggen.

- een aantal belanghebbenden heeft aangegeven niet te beschikken over een volledig overzicht van (emissie)gegevens die in de ZZS-emissiedatabase zijn opgenomen. In reactie hierop: Dat niet alle bedrijven goed op de hoogte zijn welke gegevens in de database zijn opgenomen, komt omdat een deel van de emissiegegevens door het RIVM is opgevraagd bij de beoordelende instanties en door het RIVM in de database is ingevoerd. Dit gaat om gegevens van vòòr 2024 toen de ZZS-emissiedatabase nog niet bestond;
- een aantal belanghebbenden heeft aangegeven bedenkingen te hebben tegen de openbaarmaking van de benodigde (hoeveelheden) grondstoffen en productievolumes omdat deze gegevens inzicht geven in het productieproces en de efficiëntie van het proces. Men geeft aan dat dit bedrijfsvertrouwelijke gegevens zijn die in geval van openbaarmaking een nadelig effect kunnen hebben op de concurrentiepositie van het desbetreffende bedrijf;
- een belanghebbende heeft aangegeven dat de informatie herleidbaar is naar personen;
- een belanghebbende heeft aangegeven dat de informatie buiten reikwijdte van het verzoek is;
- een aantal belanghebbenden heeft aangegeven dat de informatie die wordt vrijgegeven onjuist is. Het gaat om de data van de bedrijven Shell en Chemelot, hier wordt in het CSV nader op ingegaan.
- een aantal belanghebbenden heeft aangegeven dat openbaarmaking met een toelichting moet plaatsvinden, teneinde verkeerde interpretaties van de gegevens te voorkomen.

Deze zienswijzen heb ik in mijn belangenafweging meegenomen.

Besluit
Ik heb besloten uw verzoek te honoreren en daarbij een aantal gegevens uit de ZZS-emissiedatabase (deels) openbaar te maken. De overzichten met de modules maken integraal onderdeel uit van dit besluit. Voor de toegepaste weigeringsgrond per kolom verwijs ik naar de legenda van de overzichten en de weigeringsgronden in de variabelen opgenomen in **bijlage 2**. Voor de motivering verwijs ik naar het onderdeel 'Overwegingen' in dit besluit.

De Wet hergebruik overheidsinformatie is niet van toepassing op deze gegevens, omdat de gegevens uit ZZS-emissiedatabase nog niet openbaar zijn. In uw verzoek vraagt u om artikel 2.4, derde lid, van de Woo toe te passen. Op grond van artikel 2.4 van de Woo dient het bestuursorgaan informatie openbaar te maken op zodanige wijze dat de informatie zoveel mogelijk de belanghebbende en belangstellende burger bereikt. Immers, het recht op toegang tot publieke informatie is nutteloos als de betreffende documenten in een staat verkeren waardoor ze feitelijk niet raadpleegbaar zijn. Door de bestanden in CSV-format aan te leveren heb ik naar mijn mening aan de zorgplicht voldaan, omdat de CSV-bestanden:
- een kopie van de letterlijke inhoud van de ZZS-modules betreffen;
- een algemeen toegankelijke elektronische vorm betreffen;
- een machinaal leesbaar open formaat hebben.

Op dit moment is het nog niet mogelijk om in een andere format de gegevens openbaar te maken.

Overwegingen
Openbaar voor eenieder
De Woo gaat uit van een recht op openbaarheid van publieke informatie (art. 1.1 Woo). Eenieder kan een verzoek tot openbaarmaking van publieke informatie doen bij een bestuursorgaan zonder daarbij een belang te stellen (artikel 4.1 Woo). De aan een verzoeker verstrekte informatie wordt openbaar voor eenieder. De Woo is niet van toepassing op informatie die al openbaar is.

Openbaarheid is het uitgangspunt bij de beoordeling van een informatieverzoek, tenzij er uitzonderingsgronden zijn die aan openbaarmaking in de weg staan. De uitzonderingsgronden staan in hoofdstuk 5 van de Woo.

Milieu-informatie en emissie-gegevens

Voor milieu-informatie en voor de daartoe behorende emissiegegevens geldt een verdergaand openbaarmakingsregime. Daarom licht ik eerst toe wat precies hieronder moet worden verstaan.

Milieu-informatie

De reikwijdte van uw verzoek omvat documenten met informatie die op grond van onderstaande bepaling kwalificeert als milieu-informatie.
Onder milieu-informatie op grond van artikel 2.1 van de Woo en artikel 19.1a van de Wet milieubeheer wordt verstaan: alle informatie neergelegd in documenten over:

- 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;
- 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;
- 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;
- verslagen over de toepassing van de milieuwetgeving;
- kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen die worden gebruikt in het kader van de onder c bedoelde maatregelen en activiteiten;
- 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, voor zover 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.

Het begrip "milieu-informatie" moet volgens vaste rechtspraak ruim worden geïnterpreteerd.[7] Waar sprake is van milieu-informatie (die niet gekwalificeerd kan worden als emissie-informatie), heb ik een aanvullende belangenafweging gemaakt. Deze belangenafweging heb ik hieronder per uitzonderingsgrond nader toegelicht.

Emissie-informatie

Bij milieu-informatie heeft informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu een bijzondere status. Voor emissiegegevens gelden verdergaande verplichtingen tot openbaarmaking. Dit komt tot uitdrukking in art. 5.1, zevende lid, Woo, waarin is bepaald dat de Woo-uitzonderingsgronden uit art. 5.1, eerste en tweede lid, niet van toepassing zijn bij emissiegegevens.

[7] HvJ EU van 26 juni 2003, ECLI:EU:C:2003:371 (Commissie/Frankrijk), punt 44, onder meer aangehaald in de uitspraak van de ABRvS van 7 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2709, AB 2020/89 m.nt. E.C. Pietermaat.

Er is geen wettelijke definitie van het begrip emissiegegevens. Het begrip "emissiegegevens" (voluit: gegevens omtrent emissies in het milieu) moet ruim worden uitgelegd, zo volgt uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU.[8]

Mede onder invloed van deze arresten heeft ook de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State een ruime uitleg aan het begrip emissiegegevens gegeven[9]. Daarmee vallen onder emissiegegevens niet alleen gegevens die informatie geven over de aard, de samenstelling, de hoeveelheid, de datum en de plaats van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies,[10] maar ook gegevens over de invloeden van de emissies op het milieu alsmede gegevens die het publiek in staat stellen te controleren of beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies, die aan de besluitvorming door een bestuursorgaan ten grondslag heeft gelegen, juist is.[11] Dit brengt mee dat ook onderliggende gegevens (bijvoorbeeld brandstofgebruik op installatie- en bronniveau en jaarvrachten) als emissiegegevens zijn aan te merken.[12]

In diverse kolommen van de bij dit Woo-besluit betrokken modules is emissie-informatie opgenomen. Deze informatie wordt gelet op het bovenstaande openbaar gemaakt.

Bedrijfs- en fabricagegegevens
Bedrijfs- en fabricagegegevens (artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, Woo)
Op grond van artikel 5.1, eerste lid, onder c, Woo blijft openbaarmaking van informatie achterwege voor zover dit bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld. Het gaat om gegevens waaruit informatie kan worden afgelezen of afgeleid over de technische bedrijfsvoering, het productieproces, de afzet van producten of de afnemers of leveranciers. Ook financiële gegevens kunnen als bedrijfs- en fabricagegegevens worden aangemerkt.

De vertrouwelijkheid van de informatie kan bijvoorbeeld blijken uit een expliciete verklaring. Het is ook mogelijk dat de vertrouwelijkheid door de verstrekker mocht worden aangenomen.

In de ontvangen zienswijzen is aangegeven/kenbaar gemaakt dat de data vertrouwelijk aan de overheid zijn verstrekt. De vraag of sprake is van vertrouwelijk ingediende gegevens vergt een beoordeling op grond van de Woo en de daarover gewezen jurisprudentie.

Emissie-informatie:
Voor data die als emissiegegevens zijn te beschouwen, geldt deze uitzonderingsgrond niet (artikel 5.1, zevende lid, Woo). De emissiegegevens zijn in bijgevoegde modules (bijlage 2) voorzien van de markering '2a' of '2b'. Uit recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) in navolging van arresten van het Hof van Justitie blijkt dat niet alleen gegevens die informatie geven over de aard, de samenstelling, de hoeveelheid, de datum en de plaats van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies aangemerkt moeten worden als emissiegegevens (door mij aangeduid als 2a).[13] Ook gegevens die het publiek in staat stellen te controleren of de beoordeling van de

[8] 23 november 2016, ECLI:NL:EU:C:2016:890, Bayer CropScience en ECLI:NL:EU:2016:889, Commissie/ACC.

[9] Zo werden afzetgegevens, hoeveelheden en merknamen van gewasbeschermingsmiddelen als emissiegegevens aangemerkt, omdat zij in hun context iets zeggen over voorzienbare emissies in het milieu. Zie ABRvS 30 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:225 en ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2638. Hetzelfde gold voor het aantal dieren op een pelsdierhouderij en huisvestingsplaatsen/ hokken in relatie tot de ammoniakemissie en zuurdepositie. ABRvS 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:795.

[10] ABRvS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4422.

[11] ABRvS 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2211.

[12] ABRvS 19 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:128).

[13] Hof van Justitie 23 november 2016, ECLI:EU:C:2016:890 (Bayer Crop Science) en Hof van Justitie 23 november 2016, ECLI:EU:C:2016:889 (Commissie / ACC).

daadwerkelijke of voorzienbare emissies juist is, vallen hieronder (door mij aangeduid als 2b).[14] Dat wil zeggen dat gegevens die ten grondslag liggen aan gegevens over emissies in het milieu ook zelf als emissiegegevens moeten worden beschouwd. Ik zal deze informatie daarom met dit besluit openbaar maken.

Milieu-informatie
Uw verzoek heeft betrekking op milieu-informatie. Op grond van artikel 2.1 van de Woo is milieu-informatie hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 19.1a van de Wm. Artikel 19.1a van de Wm bevat een opsomming van onderwerpen waaromtrent informatie als milieu-informatie moet worden aangemerkt. Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU, en de daarop gebaseerde nationale rechtspraak, heeft ook het begrip 'milieu-informatie' een ruime betekenis: 'alle informatie die betrekking heeft op hetzij de toestand van het milieu of de activiteiten of maatregelen die hierop een ongunstige invloed kunnen hebben, hetzij activiteiten en maatregelen die de bescherming van het milieu dienen…' valt hieronder.[15] Verder vallen gegevens die zelf geen informatie bevatten over factoren die elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten maar die wel informatie bevatten die onlosmakelijk verbonden is met maatregelen en activiteiten ter bescherming van die elementen, ook onder milieu-informatie, aldus de Afdeling.[16]

Op grond van deze ruime uitleg merk ik de gegevens uit de kolommen die in bijlage 2 zijn voorzien van een '3' aan als milieu-informatie (niet zijnde gegevens die reeds openbaar zijn gemaakt via het IEP en niet zijnde emissiegegevens).

Voor de beoordeling van een Woo-verzoek gelden afwijkende bepalingen ten aanzien van milieu-informatie die geen emissie-informatie betreft. Als het gaat om vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens die tevens als milieu-informatie is aan te merken, behoort een afweging te worden gemaakt tussen het belang van openbaarmaking van milieu-informatie en het behoud van de vertrouwelijkheid. Het belang van de bescherming van bedrijfs- en fabricagegegevens kan uitsluitend zwaarder wegen als door de openbaarmaking van de milieu-informatie ernstige schade zou worden toegebracht aan de bedrijfsbelangen (artikel 5.1, zesde lid, Woo).

Diverse kolommen in de modules uit bijlage 2, niet zijnde emissiegegevens, bevatten bedrijfs- en/of fabricagegegevens die als concurrentiegevoelig zijn beoordeeld. Het betreft hier de kolommen in de modules die met een rode kleur zijn gemarkeerd:

Motivatie ZZS lucht:
- Doorzet in kg/jaar van grond- of hulpstoffen of product
- Toelichting doorzet
- Mengsel of UVCB waar ZZS als bestanddeel van uitmaakt
- CAS-nummer mengsel of UVCB
- Naam mengsel of UVCB
- Gewichtspercentage ZZS-stof in mengsel
- Toelichting per stof

[14] Zie o.a. ABRvS 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2211, ABRvS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4422, ABRvS, 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2638 en ABRvS 17 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1926.
[15] Hof van Justitie 26 juni 2003, ECLI:EU:C:2003:371 (Commissie/Frankrijk), punt 44, onder meer aangehaald in de uitspraak van de ABRvS van 7 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2709 en 17 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1926.
[16] Zie ABRvS 10 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL7035 en ABRvS 2 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2086.

Motivatie ZZS water indirect:
- Doorzet in kg/jaar van grond- of hulpstoffen of product
- Toelichting doorzet
- Mengsel of UVCB waar ZZS als bestanddeel van uitmaakt
- CAS-nummer mengsel of UVCB
- Naam mengsel of UVCB
- Gewichtspercentage ZZS-stof in mengsel
- Toelichting per stof

Motivatie ZZS water direct:
- Doorzet in kg/jaar van grond- of hulpstoffen of product
- Toelichting doorzet
- Mengsel of UVCB waar ZZS als bestanddeel van uitmaakt
- CAS-nummer mengsel of UVCB
- Naam mengsel of UVCB
- Gewichtspercentage ZZS-stof in mengsel
- Toelichting per stof

De bovenstaande gegevens zijn te kwalificeren als concurrentiegevoelige informatie. Deze informatie maak ik niet openbaar. Openbaarmaking van die gegevens kan aanzienlijke schade toebrengen aan bedrijven, omdat daarmee onder andere inzicht wordt gegeven in productieprocessen en afzet van de betreffende derde belanghebbenden. Dit belang prevaleert boven het belang van openbaarmaking om voornoemde redenen. Deze kolommen zijn rood gemarkeerd.

De bedrijfs- en fabricagegegevens, die aangemerkt moeten worden als milieu-informatie, worden wel openbaar gemaakt. Wanneer een derde-belanghebbende in de zienswijzeprocedure uitsluitend in algemene zin heeft opgemerkt dat de gegevens met betrekking tot zijn bedrijf niet openbaar mogen worden gemaakt omdat daarmee een inkijk wordt gegeven in hun technische bedrijfsvoering en productieproces, is dat onvoldoende concreet om aan te nemen dat openbaarmaking van de desbetreffende gegevens ernstige schade veroorzaakt. De bescherming van bedrijfs- en fabricagegegevens dient op grond van de jurisprudentie restrictief te worden uitgelegd: openbaarheid van milieu-informatie is het uitgangspunt[17]. Dit brengt met zich dat aannemelijk moet worden gemaakt dat openbaarmaking van de desbetreffende milieu-informatie daadwerkelijk schade zou toebrengen aan het met geheimhouding gediende belang.[18]

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (Artikel 5.1, tweede lid aanhef en onder e, Woo)

Ik maak geen informatie openbaar als dit de persoonlijke levenssfeer schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo). Het gaat om persoonsgegevens die (indirect) te herleiden zijn tot een persoon zoals namen, e-mailadressen, telefoonnummers en functienamen. In bepaalde documenten is daarvan sprake. Ik vind het in dit geval belangrijk dat de identiteit van betrokkene niet bekend wordt omdat dit zijn of haar persoonlijke levenssfeer kan schaden.

In diverse documenten staan ook persoonsgegevens van ambtenaren. Het gaat om gegevens die herleidbaar zijn tot een persoon, zoals onder meer namen, e-mailadressen, functienamen

[17] Zie ECLI:NL:RVS:2023:1926

[18] Zie in dit verband ABRvS 15 december 2010 15 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO7333, r.o. 2.7.5 tot en met 2.7.7.

en telefoonnummers. In het kader van goed werkgeverschap vind ik dat het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Hierbij weegt mee dat het hier niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger die met een ambtenaar in contact treedt, maar om openbaarmaking van die gegevens op grond van de Woo. Ik heb deze informatie onleesbaar gemaakt onder vermelding van: 5.1.2.e.

Uitgestelde openbaarmaking (art 4.4, vijfde lid Woo)
Derde-belanghebbenden hebben bezwaren geuit tegen de openbaarmaking van bepaalde informatie naar aanleiding van het verzoek om zienswijze. Ik heb met toepassing van de bepalingen van de Woo besloten om de desbetreffende informatie toch (gedeeltelijk) openbaar te maken.
De (gedeeltelijke) openbaarmaking zal – met toepassing van artikel 4.4, vijfde lid, Woo - niet eerder dan **twee weken** na verzending van het besluit plaatsvinden via rijksoverheid.nl. Derde-belanghebbenden kunnen in die periode bezwaar maken tegen mijn besluit tot (gedeeltelijke) openbaarmaking. Aanvullend kunnen derde-belanghebbenden de rechtbank vragen om de werking van het besluit te schorsen. De derde-belanghebbenden kunnen daartoe een voorlopige voorziening vragen aan de rechtbank.
Als **binnen twee weken** na de datum van de bekendmaking van dit besluit **zowel bezwaar** is gemaakt bij mij, **als een verzoek om een voorlopige voorziening** is ingediend bij de rechtbank, wacht ik de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank af, voordat ik de informatie die deze derde-belanghebbenden aangaat openbaar maak.

Wijze van bekendmaking
De documenten die (gedeeltelijk) openbaar worden, worden samen met dit besluit digitaal aan u toegezonden.

Plaatsing op internet
Dit besluit en de documenten die voor iedereen (gedeeltelijk) openbaar worden, worden geanonimiseerd op open.overheid.nl gepubliceerd.

Afschrift aan belanghebbenden
Een kopie van dit besluit verzend ik geanonimiseerd naar de derde-belanghebbenden.

Ik vertrouw er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,
DE DIRECTEUR-GENERAAL MILIEU EN INTERNATIONAAL,



Afke van Rijn

Bezwaar
Voor nadere informatie over dit besluit kunt u terecht bij de hierboven genoemde contactpersoon.

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kunnen belanghebbenden een bezwaarschrift indienen tegen dit besluit binnen zes weken na de dag waarop dit is bekendgemaakt.

Het bezwaarschrift moet worden gericht aan de de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, ter attentie van Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, afdeling Algemeen Bestuurlijk-Juridische Zaken, per post: Postbus 20901, 2500 EX Den Haag of per e-mail: HBJZpostbusbezwaar@minienw.nl.

Het bezwaarschrift dient te zijn ondertekend en ten minste te bevatten:
a. naam en adres van de indiener;
b. de dagtekening;
c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaarschrift zich richt (datum en nummer of kenmerk);
d. een opgave van de redenen waarom men zich met het besluit niet kan verenigen;
e. zo mogelijk een afschrift van het besluit waartegen het bezwaarschrift zich richt.
Het niet voldoen aan deze eisen kan leiden tot niet-ontvankelijkheid van het bezwaarschrift.

Machtigt u iemand om namens u bezwaar te maken? Stuur dan ook een kopie van de machtiging mee. Bij indiening van een bezwaarschrift namens een rechtspersoon, dient u documenten mee te sturen (origineel uittreksel uit het handelsregister en/of een kopie van de statuten van de rechtspersoon) waaruit blijkt dat u bevoegd bent namens de rechtspersoon op te treden.

Bijlage 1 – Relevante artikelen uit de Woo

Artikel 1.1
Eenieder heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen.

Artikel 2.5
Bij de toepassing van deze wet wordt uitgegaan van het algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving.

Artikel 4.1
1. Eenieder kan een verzoek om publieke informatie richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. In het laatste geval beslist het verantwoordelijke bestuursorgaan op het verzoek.
2. Een verzoek kan mondeling of schriftelijk worden ingediend en kan elektronisch worden verzonden op de door het bestuursorgaan aangegeven wijze.
3. De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.
4. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de aangelegenheid of het daarop betrekking hebbende document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.
5. Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt het bestuursorgaan binnen twee weken na ontvangst van het verzoek de verzoeker om het verzoek te preciseren en is het de verzoeker daarbij behulpzaam.
6. Het bestuursorgaan kan besluiten een verzoek niet te behandelen, indien de verzoeker niet meewerkt aan een verzoek tot precisering als bedoeld het vijfde lid. In afwijking van artikel 4:5, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt het besluit om het verzoek niet te behandelen aan de verzoeker bekendgemaakt binnen twee weken nadat het verzoek is gepreciseerd of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.
7. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in hoofdstuk 5.

Artikel 5.1
1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;
e. nummers betreft die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven als bedoeld in artikel 46 van de Uitvoeringswet

Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt.
2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
a. de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties;
b. de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter;
c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
d. de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
f. de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;
g. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
h. de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;
i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.
3. Indien een verzoek tot openbaarmaking op een van de in het tweede lid genoemde gronden wordt afgewezen, bevat het besluit hiervoor een uitdrukkelijke motivering.
4. Openbaarmaking kan tijdelijk achterwege blijven, indien het belang van de geadresseerde van de informatie om als eerste kennis te nemen van de informatie dit kennelijk vereist. Het bestuursorgaan doet mededeling aan de verzoeker van de termijn waarbinnen de openbaarmaking alsnog zal geschieden.
5. In uitzonderlijke gevallen kan openbaarmaking van andere informatie dan milieu-informatie voorts achterwege blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Het bestuursorgaan baseert een beslissing tot achterwege laten van de openbaarmaking van enige informatie op deze grond ten aanzien van dezelfde informatie niet tevens op een van de in het eerste of tweede lid genoemde gronden.
6. Het openbaar maken van informatie blijft 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.
7. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.

Artikel 5.2
1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.
2. Het bestuursorgaan kan over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.
3. Onverminderd het eerste en tweede lid wordt 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 verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.
4. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.