



> Retouradres Postbus 16191 2500 BD Den Haag

UITSLUITEND PER EMAIL

Juridische Zaken

Rijnstraat 8
Den Haag
Postbus 16191
2500 BD Den Haag
T 088- 489 0000
www.ilent.nl
Informatieverzoeken-
wco@ilent.nl

Contactpersoon

Team Open overheid &
Privacy

31 JAN. 2023

Datum
Betreft Besluit op informatieverzoek Wet open overheid

Datum

Ons kenmerk
22-0041/Woo

Geachte heer [redacted],

In uw mailbericht en ingesloten brief van 27 mei 2022 verzoekt u, [redacted] het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat informatie openbaar te maken over de toepassing van staalslakken. U vraagt documenten over:

- analyses van de risico's die optreden bij de toepassing van staalslakken;
- informatieve documenten over staalslakken voor decentrale overheden;
- overzichten of inventarisaties van de locaties waar staalslakken worden toegepast;
- analyses over de markt voor staalslakken;
- inventarisaties over de marktomvang van staalslakken in Nederland, zowel qua massa als economische waarde.

Verloop van de procedure

De ontvangst van uw verzoek is door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) schriftelijk bevestigd bij e-mail van 27 mei 2022.

Op 17 juni 2022 heeft een medewerker van het ministerie u per mail geïnformeerd met de mededeling dat uw verzoek tevens is doorgestuurd aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT)¹. U heeft van een medewerker van de ILT op 20 juni 2022 per mailbericht een bevestiging van ontvangst van uw verzoek ontvangen.

Op 18 oktober 2022 heeft u telefonisch overleg gehad met een medewerker van het team Open overheid & Privacy en twee inhoudelijke senior inspecteurs van de ILT. Tijdens dit gesprek is door hen onder andere een toelichting gegeven op de rol en positie van de ILT als het gaat om het toezicht door de ILT op de toepassing van staalslakken. U heeft aangegeven dat u geïnteresseerd bent in informatie op hoofdlijnen.

¹ Voor de volledigheid verwijs ik u bij deze naar het door u ontvangen [besluit van 19 september 2022](#) dat door de staatsecretaris is genomen voor zover het gaat om documenten aanwezig binnen het kerndepartement van IenW.



Op 24 oktober 2022 is aan u per e-mail een samenvatting van het gesprek toegestuurd. Daarbij zijn documenten genoemd die onder de reikwijdte van uw verzoek vallen. U heeft vervolgens aangegeven dat u geïnteresseerd bent in de genoemde documenten. Deze documenten zijn opgenomen op de inventarislijst bij dit besluit.

Juridische Zaken

Ons kenmerk
22-0041/Woo

In het e-mailbericht van 21 november 2022 is aan u medegedeeld dat belanghebbenden in de gelegenheid zijn gesteld om binnen een termijn van twee weken vanaf 21 november 2022 een mening te geven over de voorgenomen openbaarmaking.

De beslistermijn is inmiddels verstreken. De behandeling van uw verzoek heeft langer geduurd dan u van mij had mogen verwachten. Langs deze weg wil ik u mijn excuses aanbieden voor de vertraging die is opgelopen.

Wettelijk kader

Uw informatieverzoek valt onder de reikwijdte van de Wet open overheid (hierna: Woo). Voor de relevante wettelijke bepalingen verwijs ik u naar bijlage 1.

Inventarisatie documenten

Naar aanleiding van uw informatieverzoek heeft een zorgvuldige zoekslag plaatsgevonden binnen de ILT. Op basis van uw verzoek - en het gesprek daarover waarbij uw verzoek is gepreciseerd - zijn vier documenten aangetroffen die onder de reikwijdte van uw informatieverzoek vallen. Deze documenten zijn opgenomen in een inventarislijst die als bijlage twee bij dit besluit is gevoegd. In dit besluit wordt verwezen naar de inventarislijst, zodat per document duidelijk is wat is besloten.

Besluit

Ik heb besloten uw verzoek grotendeels te honoreren. Voor het overige wijs ik uw verzoek af. In het navolgende kunt u de overwegingen lezen die ten grondslag liggen aan mijn besluit.

Overwegingen

Algemene overweging: openbaarheid t.a.v. een ieder

Ingevolge artikel 1.1 van de Woo, kan een ieder een informatieverzoek op grond van de Wet open overheid indienen bij een bestuursorgaan of bij een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. Volgens dit artikel hoeft de verzoeker bij zijn verzoek geen belang te stellen. De eventuele omstandigheid dat voor de belanghebbenden onduidelijk is welk belang u bij openbaarmaking van deze informatie heeft en voor welk doel u de informatie gaat gebruiken, vormt daarom op zichzelf geen belemmering voor de openbaarmaking van de documenten. Ingevolge artikel 2.5 wordt bij de toepassing van deze Wet uitgegaan van het algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving.

Ingevolge artikel 1.1 van de Woo wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo. Het recht op openbaarmaking op grond van de Wet dient uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering. Het komt iedere burger in gelijke mate toe. Daarom kan ten aanzien van de openbaarheid geen onderscheid worden gemaakt naar gelang de persoon of de bedoeling of de belangen van de verzoeker. Bij de te verrichten belangenafweging worden dan ook betrokken het algemene belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie en de door de weigeringsgronden te beschermen belangen, maar niet het specifieke belang van de verzoeker.



Evenmin kent de Woo een beperkte vorm van openbaarmaking. Dit betekent dat openbaarmaking van documenten uitsluitend aan u op grond van de Woo niet mogelijk is. Indien ik aan u documenten verstrek, moet ik deze ook aan anderen geven indien zij daarom verzoeken. In het licht van het voorgaande heeft de beoordeling van uw informatieverzoek plaatsgevonden.

Juridische Zaken

Ons kenmerk
22-0041/Woo

Vooraleer ik overga tot de motivering van de weigeringsgronden die ik heb toegepast, hecht ik er waarde aan om in te gaan op enkele algemene punten die een rol hebben gespeeld bij de afweging om al dan niet een weigeringsgrond toe te passen.

Milieu-informatie

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat ik de documenten - die onder de reikwijdte van uw informatieverzoek op grond van de Woo vallen - als milieu-informatie op grond van artikel 19.1a van de Wet milieubeheer heb aangemerkt. Dat betekent dat bepaalde weigeringsgronden niet of minder snel kunnen worden ingeroepen. In dat licht bezien heeft de beoordeling van de toegepaste weigeringsgronden plaatsgevonden.

Inhoud van de informatie, zorgplicht en openbaarmaking

Gedurende de zienswijzefase zijn betrokken belanghebbende opgekomen tegen de voorgenomen openbaarmaking van (enkele) documenten. Aangevoerd is dat - meer specifiek ten aanzien van document 1 - sprake van meerdere onjuistheden in het document en dat deze derhalve zich niet leent voor openbaarmaking. In reactie hierop overweeg ik als volgt.

De vraag of sprake is van inhoudelijke (on)juistheid en onvolledigheid van informatie kan geen rol spelen bij de beoordeling van de uitzonderingen op het uitgangspunt dat informatie openbaar is. Ik verwijs hiervoor naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2622. Ik licht dit nader toe.

In artikel 2.4, vijfde lid van de Woo is bepaald dat indien het bestuursorgaan kennis draagt van de onjuistheid of onvolledigheid van de verstrekte informatie, het bestuursorgaan hiervan mededeling doet. Deze situatie doet zich hier niet voor. Ik constateer derhalve dat er een verschil van mening bestaat tussen deze belanghebbenden en de ambtenaar die document 1 heeft opgesteld. Ik ben van oordeel dat dit niet de conclusie rechtvaardigt dat de ILT kennis draagt van onjuistheid of onvolledigheid van informatie. Ik wil in dat kader benadrukken dat de inhoud van document 1 gelezen moet worden in de context van de fase waarin de gedachtenvorming zich op dat moment bevond, namelijk een eerste aanzet voor het eventueel opstarten van een project gericht op de toepassing van staalslakken. Inherent aan een kort verkennend onderzoek is dat daar geen feitenonderzoek aan ten grondslag ligt. De constatering dat sprake is van een verschil van mening, is geen reden om in het kader van het onderhavige informatieverzoek dat feitenonderzoek alsnog te verrichten.

In het navolgende licht ik de toegepaste weigeringsgronden en de belangenafweging toe.



Bedrijfs- en fabricagegegevens

Op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Woo mag ik geen informatie openbaar maken als het gaat om bedrijfs- en fabricagegegevens die in vertrouwen aan de overheid zijn medegedeeld. De vertrouwelijkheid van de informatie die aan de overheid is verstrekt, kan bijvoorbeeld blijken uit een expliciete verklaring. Het is ook mogelijk dat de vertrouwelijkheid door de verstrekker mocht worden aangenomen².

Juridische Zaken

Ons kenmerk
22-0041/Woo

Van bedrijfs- en fabricagegegevens is volgens vaste jurisprudentie slechts sprake, indien en voor zover uit die gegevens wetenswaardigheden kunnen worden afgelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces dan wel met betrekking tot de afzet van de producten of de kring van afnemers en leveranciers. Cijfers of gegevens die de financiële bedrijfsvoering en andere financiële stromen betreffen, worden eveneens als bedrijfs- en fabricagegegevens aangemerkt. Ik overweeg als volgt.

Uw verzoek heeft betrekking op milieu-informatie. Voor milieu-informatie gelden afwijkende bepalingen. Als het gaat om emissie-informatie is de uitzonderingsgrond van bedrijfs- en fabricagegegevens niet van toepassing. Als het gaat om milieu-informatie die geen emissie-informatie betreft, is deze uitzonderingsgrond wel van toepassing. Ik kan dan de milieu-informatie niet verstrekken als het belang dat deze bedrijfs- en fabricagegegevens vertrouwelijk blijven ernstig wordt geschaad en het algemeen belang van openbaarheid van informatie niet opweegt tegen deze schade.

In document 1, figuur 2 en 3, staan bedrijfs- of fabricagegegevens. Het betreft onder andere informatie over de leverancier en afnemer van LD-staalslak, het productieproces en de (prognose van) aangeboden hoeveelheden en de afzet van de staalslak in de jaren 2006 tot en met 2014. Deze informatie is afkomstig uit documenten die belanghebbenden hebben opgesteld ter onderbouwing van het verkrijgen van het rechtsoordeel over de bijproductstatus van staalslak³.

Daargelaten of deze informatie in vertrouwen aan de overheid is medegedeeld ben ik van mening dat de inhoud daarvan niet zodanig is, dat het belang dat deze bedrijfs- en fabricagegegevens vertrouwelijk blijven ernstig wordt geschaad bij openbaarmaking. Ik weeg daarbij mee dat het gaat om prognoses van aangeboden hoeveelheden en afzet die ruimschoots tot het verleden behoort. Daarnaast is de inhoud van het rechtsoordeel via het internet te raadplegen. Informatie over het productieproces en de toepassing is daarmee openbaar.

Subsidiair ben ik van mening dat, voor zover al sprake van zou zijn van ernstige schade, het algemeen belang van openbaarheid van deze informatie niet opweegt tegen deze schade. Het tijdsverloop is daarbij een doorslaggevende factor.

Meer subsidiair maak ik deze informatie openbaar omdat ik het belang van openbaarheid zwaarder weeg dan het belang van bescherming van andere dan vertrouwelijk aan de overheid verstrekte concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens. Het bepaalde in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, van de Woo belet mij evenmin om de informatie openbaar te maken.

Gelet op het voorgaande maak ik de informatie in figuur 2 en 3 in document 1 dan ook openbaar.

² ABRvS 22 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1675](#)

³ [Toetsing afval of grondstof - Afval Circulair](#)



De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd.

Juridische Zaken

Ons kenmerk
22-0041/Woo

In het document – zoals vermeld op de inventarislijst – staan persoonsgegevens van ambtenaren. Dit betreffen gegevens die herleidbaar zijn tot een persoon, zoals onder meer namen, e-mailadressen, functienamen en telefoonnummers. In het kader van goed werkgeverschap en het beschermen van de persoonlijke levenssfeer ben ik van oordeel dat ten aanzien van deze gegevens het belang, dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd, zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Dit ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken ambtenaar.

Daarbij is van belang 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 de naam in de zin van de Woo. Dit is alleen anders wanneer er sprake is van namen van ambtenaren die besluiten krachtens mandaat hebben ondertekend. Uit het oogpunt van controleerbaarheid van de taakuitoefening wordt in dat geval de naam van de betrokken ambtenaar wel openbaar gemaakt. In het document komen geen persoonsgegevens voor van ambtenaren die besluiten krachtens mandaat hebben ondertekend.

Verder staan in het document persoonsgegevens van derden. Ik ben van oordeel dat ten aanzien van deze gegevens het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd, zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Daarom maak ik deze informatie dan ook niet openbaar.

Persoonlijke beleidsopvattingen uit 'intern beraad'

Artikel 5.2, eerste lid, van de Woo bepaalt dat in geval van een verzoek om informatie uit documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie wordt verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Onder intern beraad wordt verstaan het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid. 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.

Artikel 5.2, tweede lid, van de Woo bepaalt dat over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede democratische bestuursvoering informatie kan worden verstrekt, maar niet in tot personen herleidbare vorm. In dit geval is er aanleiding openheid te geven over de gedachtevorming die voorbereidend aan besluitvorming heeft plaatsgevonden over het onderwerp van uw verzoek. Het onderwerp van uw verzoek is maatschappelijk zeer actueel en maakt deel uit van een publiek debat. Het is belangrijk dat alle relevante informatie voor dit publieke debat beschikbaar is. Ik besluit daarom met toepassing van artikel 5.2, tweede lid, van de Woo, de persoonlijke beleidsopvattingen (grotendeels) openbaar te maken in niet tot personen herleidbare vorm.

Subsidiair overweeg ik dat als persoonlijke beleidsopvattingen tevens milieu-informatie bevatten, deze op grond van artikel 5.1, vierde lid van de Woo, alleen geweigerd mogen worden nadat het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen is afgewogen tegen het belang van openbaarmaking van de milieu-informatie.



Ook hier ben ik van mening dat het belang dat met openbaarmaking van deze milieu-informatie wordt gediend, zwaarder weegt dan de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen.

Juridische Zaken

Mede gelet op de door de belanghebbenden gegeven zienswijze, geef ik hierbij een aanvullende toelichting op document 1 (het kort verkennend onderzoek van april 2021) en document 2 (het projectplan van november 2021).

Ons kenmerk
22-0041/Woo

Binnen de ILT heeft binnen het programma 'grond en bouwstoffen' een kort verkennend onderzoek plaatsgevonden naar de geconstateerde milieuproblematiek bij de toepassing van staalslakken. Dat verkennend onderzoek was mede ingegeven vanuit de terugkerende publiciteit over de toepassing van staalslakken en door de ILT ontvangen bodemsignalen. Het kort verkennend onderzoek is gedaan met als doel het maken van een keuze tussen verschillende toezichtsprojecten binnen het voornoemde programma voor de jaren 2022 en 2023. Het onderliggende document 1 betreft de beschrijving van het kort verkennend onderzoek, opgesteld door de betrokken inspecteur. Het betreft derhalve een intern document ten behoeve van intern beraad binnen de ILT. Het document is vanuit een vrije gedachtevorming over en visie op het onderwerp tot stand gekomen. De ambtenaar heeft zich daarbij gebaseerd op de op dat moment beschikbare kennis en informatie.

Conclusie

Uw informatieverzoek is grotendeels gehonoreerd, met uitzondering van de informatie die ziet op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Wijze van openbaarmaking

Aangezien naar verwachting belanghebbenden bezwaar hebben tegen de openbaarmaking van de informatie vindt de feitelijke openbaarmaking niet eerder plaats, dan twee weken na dagtekening van dit besluit, conform artikel 4.4, vijfde lid, van de Woo. Op deze wijze wordt aan de betrokken belanghebbenden de mogelijkheid geboden om te proberen de openbaarmaking op te schorten. Dit kan door het indienen van een bezwaarschrift en door daarnaast bij de rechtbank te verzoeken om, bij wijze van voorlopige voorziening, het onderhavige besluit tot openbaarmaking te schorsen.

Na deze periode – in het geval geen rechtsmiddelen zijn aangewend door belanghebbenden – zullen de stukken naar u worden toegezonden en voor eenieder openbaar worden door plaatsing op www.rijksoverheid.nl.

Indien wel binnen twee weken na dagtekening van dit besluit rechtsmiddelen zijn aangewend, wordt de uitspraak van de voorzieningenrechter afgewacht, voordat tot daadwerkelijke openbaarmaking wordt overgegaan.

Afschrift aan belanghebbenden

Een geanonimiseerd afschrift van dit besluit zend ik aan de belanghebbenden



Ik vertrouw erop u voldoende te hebben geïnformeerd.

Juridische Zaken

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,
INSPECTEUR-GENERAAL LEEFOMGEVING EN TRANSPORT

Ons kenmerk
22-0041/Woo

dr. M.C. Wassenaar

bezwaarschapsprocedure

Indien u het niet eens bent met deze beslissing kunt u hiertegen, op grond van het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht, binnen zes weken na de datum waarop deze beslissing is verzonden schriftelijk bezwaar aantekenen.

Het bezwaarschrift moet worden ondertekend en moet ten minste bevatten:

- de naam en het adres van de indiener;
- de dagtekening;
- een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht;
- de gronden van het bezwaar.

Tevens ontvangen wij graag uw telefoonnummer dan wel e-mailadres.

Het bezwaarschrift kunt u richten aan:

Inspectie Leefomgeving en Transport

Afdeling Juridische Zaken

Postbus 16191

2500 BD DEN HAAG



Bijlage 1 – Relevante artikelen uit de Woo

Juridische Zaken

Artikel 5.1 Uitzonderingen

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.

Ons kenmerk
22-0041/Woo

Artikel 5.2 Persoonlijke beleidsopvattingen

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.