



> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

10.2.e
10.2.e
10.2.e
10.2.e

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ezk

Behandeld door

10.2.e

Datum **- 15 OKT. 2021 -**
Betreft beslissing op bezwaar

Met deze brief beslis ik op uw bezwaarschrift van 7 juni 2021 tegen mijn besluit van 29 april 2021 met kenmerk 10.2.g (hierna: bestreden besluit).

Ons kenmerk
10.2.g
Uw kenmerk

1. Verloop van de procedure

Bijlage(n)

Bij brief van 6 juli 2020 heeft u met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) om informatie verzocht over alle communicatie tussen het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) en Nedmag.

Uw verzoek ziet op alle communicatie inclusief concepten vanaf 19 augustus 2019 tussen EZK, Nedmag en derden over het winningsplan 2018 voor zoutwinning in Veendam, en op alle communicatie inclusief concepten vanaf 19 augustus 2019 tussen EZK, Nedmag en derden over de aanvragen van een omgevingsvergunning van 30 mei 2017 en 27 maart 2018. Naar aanleiding van uw verzoek heb ik 362 documenten geïdentificeerd.

Bij het bestreden besluit ben ik deels tegemoet gekomen aan uw verzoek.

U maakt bezwaar tegen dit besluit. De beslistermijn begint op grond van artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) op 11 juni 2021 en eindigt zes weken daarna. Op 21 juli 2021 heb ik u bericht dat deze termijn met zes weken is verdaagd tot en met 2 september 2021. U bent in het kader van uw bezwaar gehoord op 10 september 2021. Afgesproken is dat 4 weken na deze datum, of zoveel eerder als mogelijk is, een beslissing op bezwaar wordt genomen.

2. Ontvankelijkheid

Het bezwaarschrift is ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het bestreden besluit en voldoet aan de in de Awb gestelde eisen.

3. Bestreden besluit

In het bestreden besluit is – voor zover thans relevant – overwogen dat document 92a al openbaar is en dat een deel van de informatie in de documenten 141a,

147a en 147-1 niet openbaar wordt gemaakt. De weigering om openbaar te maken is als volgt gemotiveerd.

Document 141a

Dit document is een concept van het ontwerp-instemmingsbesluit. Een deel van de informatie heeft een voorbereidend karakter. Publicatie hiervan voordat de minister daarop een appreciatie heeft kunnen geven, kan leiden tot onevenredige benadeling van aanvrager en belanghebbenden als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, Wob. Openbaarmaking is daarom gedeeltelijk geweigerd.

Documenten 147a en 147-1

Document 147a is een concept met opmerkingen van de in het ontwerp-instemmingsbesluit op te nemen artikelen. Document 147-1 is een e-mail waarin interne afstemming over het ontwerp-instemmingsbesluit is weergegeven. Het betreft meningen of voorstellen van medewerkers over voorschriften in het ontwerp-instemmingsbesluit. Deze documenten zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad binnen een bestuursorgaan dan wel een kring van bestuursorganen, en bevatten persoonlijke beleidsopvattingen.

De bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen weegt zwaarder dan het belang van openbaarheid. Voor zover er ook feitelijke informatie in deze documenten staat en die informatie zodanig verweven is met de persoonlijke beleidsopvattingen dat die daar niet los van kan worden gezien, wordt die informatie eveneens geweigerd. Dit doet zich bij deze documenten voor.

Document 152a

In dit document staan bedrijfsgegevens die vertrouwelijk zijn medegedeeld. Uit deze gegevens kunnen wetenswaardigheden worden afgeleid met betrekking tot de financiële bedrijfsvoering van Nedmag. Het betreft onder andere informatie over kosten of afdrachten voor de winning van magnesiumzout. Bij verstrekking van deze informatie zou de concurrentiepositie van Nedmag kunnen worden geschaad. Deze informatie wordt dan ook niet openbaar gemaakt.

Daarnaast is de redeneerlijn over de vergunningprocedure annex de Q&A, vervat in dit document, opgesteld ten behoeve van intern beraad binnen een bestuursorgaan, dan wel een kring van bestuursorganen en bevat dit document persoonlijke beleidsopvattingen. Deze worden niet openbaar gemaakt omdat bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid.

4. Overwegingen

U voert twee algemene bezwaargronden aan en een aantal gronden met betrekking tot specifieke documenten.

Bezwaargrond 1

U voert aan dat alle thans nog ontbrekende documenten en correspondentie ook openbaar gemaakt moeten worden. Gezien de grote omissies in het bestreden besluit gaat u ervan uit dat er nog categorieën documenten en correspondentie

bestaan die openbaar gemaakt moeten worden. Het is onwaarschijnlijk dat geen verdere documenten worden aangetroffen. Mocht dat toch het geval zijn, dan vraagt u de minister daarvan bewijs te leveren.

Reactie 1

De vraag waar het in het kader van een Wob-procedure om gaat is of er bij EZK nog andere relevante documenten zijn dan de documenten die al openbaar zijn gemaakt. Het gaat er daarbij om of mijn ministerie zich voldoende inspant om alle relevante documenten te vinden en met inachtneming van de Wob openbaar te maken. Als uit onderzoek door het bestuursorgaan blijkt dat het document niet bij het bestuursorgaan berust, is het aan verzoeker is om aannemelijk te maken dat een bepaald document toch bij dat bestuursorgaan berust.

Het aantal aangetroffen documenten van 362 met bijlagen over de relatief korte periode van 19 augustus 2019 tot 6 juli 2020, is een sterke aanwijzing dat ik alle relevante documenten heb gevonden en dat ik mij daar ook voldoende voor heb ingespannen. De enkele stelling dat er grote omissies in het bestreden besluit zouden bestaan, maakt onvoldoende concreet aannemelijk dat er nog andere documenten bij mijn ministerie zouden berusten. Ter hoorzitting heeft u desgevraagd niet concreet kunnen motiveren welke documenten zouden ontbreken. Op het feit dat in document 92a een document is vermeld dat ten onrechte niet is openbaar gemaakt, kan niet de algemene stelling worden gebaseerd dat er nog andere ontbrekende documenten zouden zijn. Ik verwijs verder naar hetgeen onder bezwaargrond 7 is opgenomen.

Bezwaargrond 2

U voert ook aan dat de inventarislijst vrijwel alleen e-mailberichten en bijlagen vermeldt, maar dat geen intern opgeslagen documenten, handgeschreven notities, WhatsApp-berichten, SMS-berichten of andere tekstberichten zijn vrijgegeven. Deze documenten dienen zonder uitzondering openbaar gemaakt te worden.

Reactie 2

De documenten waar u met deze bezwaargrond op doelt zijn niet aangetroffen. Dat laat zich verklaren door het feit dat afstemming over een besluit tot instemming een voorgenomen winning zoals hier aan de orde mondeling gebeurt of via e-mail, en niet via SMS of WhatsApp. Nog los van het gegeven dat vrijwel niet meer wordt gewerkt met handgeschreven notities in een dossier, valt veruit het grootste deel van de door u gevraagde correspondentie in de periode van de lockdown in 2020, in welke periode vanuit huis werd gewerkt en er daarom geen enkel gebruik werd gemaakt van handgeschreven notities. Dergelijk handgeschreven notities zijn dan ook niet aangetroffen bij de stukken.

Bezwaargrond 3

*Volgens de inventarislijst is **document 92a** van 17 april 2020 reeds openbaar, met verwijzing naar www.mijnbouwvergunningen.nl. Deze link bevat echter een versie van dit document van 10 juni 2020. De versie van 17 april 2020 moet alsnog openbaar worden gemaakt.*

Reactie 3

Document 92 is een e-mail met als bijlage een concept van het ontwerp-instemmingsbesluit van 17 april 2020 (document 92a). Dit is een eerdere versie van het ontwerp-instemmingsbesluit van 10 juni 2020 dat openbaar is gemaakt.

Voor zover concepten overeenstemmen met de versie van 10 juni 2020 zijn zij reeds openbaar. Voor zover ze afwijken van de versie van 10 juni 2020 bestaan ze uit persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad, en worden zij geweigerd op grond van artikel 11 Wob. Om die reden wordt het concept van het ontwerp-instemmingsbesluit van 17 april 2020 niet openbaar gemaakt.

Bezwaargrond 4

In **document 97a**, gedateerd 8 mei 2020 verwijst de Inspecteur-Generaal der Mijnen naar een e-mail van 27 april 2020. Deze mail is echter niet openbaar gemaakt en komt ook niet voor in de inventarislijst.

Reactie 4

Op bladzijde 4 van dit document staat de passage "Over de inhoud van het Meet & Regel protocol heeft u per separate e-mail (op 27 april 2020) al een uitgebreide reactie ontvangen". Deze e-mail van 27 april 2020 heb ik ten onrechte niet opgenomen op de inventarislijst. Bij dit besluit op bezwaar maak ik deze mail alsnog met toepassing van de Wob openbaar met uitzondering van de daarin opgenomen persoonsgegevens en e-mailadressen, omdat ten aanzien van deze gegevens het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid openbaarmaking daarvan. U treft deze e-mail als bijlage bij dit besluit aan.

Bezwaargrond 5

*U voert aan dat delen van document 141a zijn geweigerd omdat de daarin vervatte informatie destijds een voorbereidend karakter had. Ten tijde van het bestreden besluit was de procedure waarvan **document 141a** deel uitmaakt echter niet meer in voorbereiding. De minister heeft dus alle gelegenheid gehad om een appreciatie te geven. Nu van onevenredige benadeling geen sprake meer is moet document 141a geheel openbaar worden gemaakt.*

Reactie 5

Dit document is een conceptversie van het ontwerp-instemmingsbesluit. Het is tevens gebruikt voor overleg met Nedmag en bevat opmerkingen van Nedmag over het concept. Een concept van een ontwerpbesluit wordt doorgaans een paar dagen voor publicatie aan de aanvrager gezonden met de vraag om dit te toetsen op uitvoerbaarheid. De aanvrager wordt tevens in de gelegenheid gesteld om feitelijke onjuistheden in het ontwerpbesluit te benoemen, zodat nog aanpassingen kunnen worden gedaan. Deze procedure wordt nodig geacht om een besluit te nemen dat uitvoerbaar is en waarin geen feitelijke onjuistheden staan.

Ten aanzien van het voorbereidend karakter merk ik het volgende op. De behandeling van het Wob-verzoek en het instemmingsbesluit zijn twee verschillende trajecten, die ook in de tijd uiteen lopen. Zolang het instemmingsbesluit nog niet was genomen, had document met nummer 141a een

voorbereidend karakter en kon het nog niet openbaar gemaakt worden. Openbaarmaking hiervan werd geweigerd op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, Wob. Nu de Wob-documenten en het instemmingsbesluit (min of meer) tegelijkertijd bekend zijn gemaakt, kan niet worden volgehouden dat dit document toen nog een voorbereidend karakter had. Ik handhaaf deze weigeringsgrond niet langer.

Bij dit besluit op bezwaar maak ik dit document alsnog met toepassing van de Wob openbaar met uitzondering van de daarin opgenomen persoonsgegevens omdat ten aanzien van deze gegevens het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid openbaarmaking daarvan. U treft dit document als bijlage bij dit besluit aan.

Bezwaargrond 6

Documenten 147a en document 147-1 zijn niet openbaar gemaakt op grond van artikel 11, eerste lid, Wob. Volgens de inventarislijst bevatten deze documenten echter niet uitsluitend persoonlijke beleidsopvattingen, maar gaan zij over de officiële reacties van SodM en WJZ. Die documenten dienen alsnog openbaar gemaakt te worden. Verder refereert de inventarislijst bij **document 147-1** aan communicatie met de afdeling WJZ, terwijl alle documenten en correspondentie van en aan deze afdeling ontbreken. Die documenten dienen zonder uitzondering openbaar gemaakt te worden. Daarbij gaat het u niet zozeer om volledige weergave van het overleg tussen WJZ en de directie Warmte & Ondergrond, maar om inzicht in welke voorschriften uit het instemmingsbesluit zijn geschrapt.

Reactie 6

Op grond van artikel 11, eerste lid, Wob wordt in geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Op grond van artikel 11, tweede lid, Wob kan over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm.

Document **147a** bevat de artikelen van het ontwerp-instemmingsbesluit, voorzien van opmerkingen van SodM en een reactie daarop. De opmerkingen van SodM zijn opmerkingen van een medewerker van SodM en zijn niet neergelegd in een door of namens de inspecteur-generaal der mijnen ondertekend document van SodM. Daarom kunnen zij niet worden aangemerkt als het officiële standpunt van SodM. Zij hebben een evident intern karakter: het zijn visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, waarover geen informatie wordt verstrekt.

Het beleid bij toepassing van artikel 11, tweede lid, Wob is dat over persoonlijke beleidsopvattingen alleen informatie wordt verstrekt (in niet tot personen herleidbare vorm) als bij niet-openbaarmaking een onjuist of onvolledig beeld zou ontstaan van de besluitvorming. Dit beleid is ingegeven vanuit het gegeven dat vrije uitwisseling van gedachten tussen ambtenaren de bestuursvoering ten goede komt. Weigering deze informatie te verstrekken leidt niet tot een onjuist of

onvolledig beeld van de besluitvorming als zodanig rondom het ontwerp-instemmingsbesluit. Ik acht het daarom niet nodig om informatie over persoonlijke beleidsopvattingen te verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm. Voor zover er ook feitelijke informatie in dit document staat is die informatie zodanig verweven met de persoonlijke beleidsopvattingen dat de informatie daar niet los van kan worden gezien. Om die reden wordt openbaarmaking van bedoelde informatie eveneens geweigerd.

Document **147-1** is de weerslag in één document van een discussie per e-mail, bestaande uit drie e-mails, tussen de directie Wetgeving en Juridische Zaken en de directie Warmte & Ondergrond. De e-mails dateren van vlak vóór het ontwerp-instemmingsbesluit van 10 juni 2020. Ondanks dat in het kader van het bezwaar daarnaar is gezocht zijn geen andere documenten die het hier bedoelde overleg tussen beide afdelingen als inhoud hebben aangetroffen en die vallen in de periode 19 augustus 2019 tot 6 juli 2020.

Document 147-1 bestaat geheel uit interne correspondentie. In het document staan – deels tegengestelde – visies, standpunten en overwegingen in het kader van een tweetal in het ontwerp-instemmingsbesluit op te nemen voorschriften. Dit zijn visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, waarover geen informatie wordt verstrekt. Voor zover er ook feitelijke informatie in dit document staat is die informatie zodanig verweven met de persoonlijke beleidsopvattingen dat de informatie daar niet los van kan worden gezien. Om die reden wordt openbaarmaking van bedoelde informatie eveneens geweigerd.

Onder verwijzing naar het hierboven vermelde beleid bij toepassing van artikel 11, tweede lid, Wob overweeg ik dat weigering deze informatie te verstrekken niet leidt tot een onjuist of onvolledig beeld van de besluitvorming rondom het ontwerp-instemmingsbesluit. In dat besluit is immers de besluitvormingsprocedure vermeld en zijn de adviezen van mijn adviseurs samengevat weergegeven, zodat er ook zonder openbaarmaking van document 147-1 nog steeds een volledig en juist beeld is van de besluitvorming.

Ten aanzien van de op de hoorzitting door u geuite wens dat u inzicht wilt hebben in welke voorschriften zijn geschrapt, deel ik u mede dat bedoeld overleg er niet toe heeft geleid dat bepaalde voorschriften niet zijn opgenomen in het instemmingsbesluit.

Bezwaargrond 7

*U voert aan dat in **document 152a** een redeneerlijn en Q&A zijn opgenomen. Openbaarmaking daarvan is geweigerd met als overweging dat het gaat om persoonlijke beleidsopvattingen die zijn neergelegd in documenten bedoeld voor intern beraad. Redeneerlijn en Q&A zijn echter bedoeld voor de buitenwereld en zijn daarom geen interne, maar juist externe documenten. Zodra stukken zoals de redeneerlijn en de Q&A zijn vastgesteld, zijn het voldragen standpunten en daarom geen intern beraad meer. Documenten ten behoeve van intern beraad zien op vaststellen van beleid, maar als het beleid eenmaal is vastgesteld dan ontvalt volgens u aan die documenten hun interne karakter.*

Reactie 7

Redeneerlijn en Q&A zijn slechts bedoeld als voorbereiding voor de minister ten behoeve van bijvoorbeeld een debat. Het is echter aan de minister zelf om te beslissen of hij de redeneerlijn dan wel de antwoorden uit de Q&A uitspreekt en zo ja, hoe en in welke bewoordingen. Om die reden kunnen redeneerlijn en Q&A niets anders zijn dan persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren neergelegd in interne documenten. Wat de minister over dit onderwerp heeft gezegd is terug te lezen in de parlementaire stukken die de onderwerpen gaswinning (33 529) en mijnbouw (32 849) behandelen. In de redeneerlijn en Q&A staat ook feitelijke informatie, die echter zodanig is verweven met de persoonlijke beleidsopvattingen dat die daar niet los van kan worden gezien. Die informatie wordt eveneens geweigerd.

Onder verwijzing naar het hierboven vermelde beleid bij toepassing van artikel 11, tweede lid, Wob overweeg ik dat weigering deze informatie te verstrekken niet leidt niet tot een onjuist of onvolledig beeld van de besluitvorming rondom het ontwerp-instemmingsbesluit, omdat in dat besluit immers de besluitvormingsprocedure is vermeld en de adviezen van mijn adviseurs samengevat zijn weergegeven, zodat er ook zonder openbaarmaking van bedoelde passages van document 152a nog steeds een volledig en juist beeld is van de besluitvorming.

Bezwaargrond 8

Tot slot voert u aan dat in de Factsheet Economisch belang van de zoutsector, eveneens in document 152a opgenomen, de afdracht die de Staat over het gewonnen zout ontvangt is gelakt. De afdracht is echter de jaarproductie vermenigvuldigd met een factor, en beide gegevens zijn openbaar. Om die reden zou volgens u de afdracht ook openbaar moeten zijn. Daar zijn naar uw mening ook geen bedrijfseconomische belangen mee gemoeid.

Reactie 8

In reactie op deze bezwaargrond merk ik op dat de ontvangsten uit zoutwinning zijn opgenomen in de Ontvangsten Jaarverslag van de Rijksfinanciën (<https://archieff.rijksfinancien.nl/rijksbegroting/ontvangsten-jaarverslag>) (jaar /economische zaken/Een doelmatige en duurzame energievoorziening). De door u bedoelde informatie is daarom al openbaar. Ik verstrek u deze informatie als bijlage bij dit besluit.

5. Conclusie

Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen:

- a) verklaar ik uw bezwaar gegrond voor zover dit betrekking heeft op hetgeen u hebt aan gevoerd met betrekking tot de documenten 97a, 141a en 152a en herroep ik het bestreden besluit in zoverre;
- b) maak ik de e-mail van SodM van 27 april 2020 met uitzondering van de daarin vermelde persoonsgegevens;
- c) maak ik document 141a met uitzondering van de daarin vermelde persoonsgegevens openbaar;
- d) verstrek ik u hierbij de jaarlijkse ontvangsten uit de zoutsector;
- e) verklaar ik uw bezwaar voor het overige ongegrond.

Hoogachtend,

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
namens deze:

10.2.e

U kunt tegen deze beschikking beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Noord-Nederland, postbus 150, 9700 AD Groningen. Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden aan de rechtbank worden gestuurd. U kunt ook digitaal beroep instellen bij de rechtbank <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtsgebieden/Bestuursrecht/Procedures/Paginas/Beroepsprocedure.aspx#cb3c85eb-99b3-416b-9e5c-4e7dd1e85b4d882d93d7-b466-418e-b17e-0ac97bd385fe1>. Daarvoor moet u beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.