

Commissie
rechtsbescherming
provincie Flevoland

Advies

Aan:

Gedeputeerde Staten

Betreft:

Bezwaar asfaltcentrale

Registratienummer
3522213**1. Inleiding**

Het pro-forma bezwaarschrift van 24 maart 2026 aangevuld met gronden op 5 mei 2026, is ingediend door bezwaarde en is gericht tegen het besluit van Gedeputeerde Staten (GS) van 11 februari 2026 (nr 3479227). In het bestreden besluit zijn de aanvraag van 18 november 2025 met DSG-verzoeknummer 2025111801839 (OFGVkenmerk Z2025-019301) van Asfaltcentrale Gebroeders Van der Lee V.O.F. voor de locatie Mortelstraat 4 in Lelystad met betrekking tot de aanpassing van de technische installatie door middel van het toevoegen van een RTO (Regeneratieve Thermische Oxidatie), alsmede alle bij deze aanvraag behorende documenten en bijlagen gedeeltelijk openbaar gemaakt.

2. Advies

De commissie adviseert GS om het bezwaarschrift in die zin gegrond te verklaren, omdat het bestreden besluit in strijd is met het motiveringsbeginsel.

De commissie adviseert GS om dit motiveringsgebrek als volgt te herstellen in het besluit op bezwaar:

- Bij de documenten 3 en 4 wordt per weggelakt onderdeel van het document aangegeven wat de uitsluitingsgrond is en als dit een relatieve uitsluitingsgrond is wordt per weggelakt onderdeel het belang van openbaarheid tegenover het specifieke nadeel van openbaarmaking afgewogen.
- Bij document 4 de absolute weigeringsgrond bedrijfs- en fabricagegegevens (5.1.c Wet open overheid, hierna: Woo) wijzigen in een relatieve weigeringsgrond bedrijfs- en fabricagegegevens (5.2.f Woo) en het belang van openbaarheid tegenover het specifieke nadeel van openbaarmaking afwegen
- De uitzonderingsgrond (5.2.e Woo) voor de naam van de leverancier Mesys niet langer toe te passen omdat de naam van de leverancier inmiddels bekend is.
- Alsnog het missende stuk, Aanmeldnotitie MER, openbaar te maken.
- De in het verweerschrift door GS zelf erkende gebreken aan het bestreden besluit te herstellen

Hoe de commissie tot dit advies is gekomen wordt hieronder toegelicht.

3. Hoorzitting

Op 23 juni 2026 hebben partijen hun standpunten mondeling toegelicht. Het verslag van deze hoorzitting maakt onderdeel uit van dit advies en is opgenomen in bijlage I.

4. Juridisch kader

De Woo heeft de uitzonderingsgronden opgedeeld in twee categorieën voorzover hier van belang: 1. Absolute weigeringsgronden (Art. 5.1 lid 1 Woo). Informatie wordt altijd geweigerd als de informatie hieronder valt, zoals bij bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk zijn meegedeeld aan de

overheid. Bij de toepassing van deze weigeringsgrond hoeft geen verdere afweging gemaakt te worden.

2. Relatieve weigeringsgronden (Art. 5.1 lid 2 Woo). Bij deze gronden maakt het bestuursorgaan een belangenafweging. Het algemeen belang van openbaarheid weegt zwaar, maar kan wijken voor andere belangen, zoals: de eerbieding van persoonlijke levenssfeer en de bescherming van het milieu.

De volledige artikelen zijn opgenomen in bijlage II.

5. Bezwaargronden

Bezwaarde voert, kort samengevat, aan dat:

- een alinea gerichte beoordeling ontbreekt, in onder meer document 3 en 4
- document 3 en 4 milieu-informatie bevat die zien op emissies naar het milieu. Een groot deel van de informatie ziet immers ook op de beperking van emissies of parameters die hiervoor van belang zijn. Bij gebruik van de E-RTO zal ook aardgas worden gebruikt. Dit is nu niet verifieerbaar. De begrippen milieu-informatie en emissie-informatie moeten naar vaste (Unierechtelijke) rechtspraak ruim worden geïnterpreteerd.
- een onjuiste weigeringsgrondslag is gebruikt. Artikel 5.1.2.d is onwaarschijnlijk omdat het gaat om een vergunningaanvraag en niet om toezicht.
- één document wel in de bijlage staat genoemd, maar in het bestreden besluit ontbreekt zoals bij bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk zijn meegedeeld aan de overheid.

Het verzoek om proceskostenvergoeding is tijdens de hoorzitting ingetrokken.

6. Standpunt GS

GS geven aan dat zij geen emissie- danwel milieugegevens hebben aangetroffen. De geweigerde alinea's in documenten 3 en 4 betreffen bedrijfs- en fabricagegegevens en overige bedrijfsgevoelige informatie die inzicht geven in technische specificaties, procesmatige keuzes en de inrichting en werking van de installatie. Openbaarmaking van deze gegevens zou derden in staat kunnen stellen kennis te nemen van concurrentiegevoelige informatie en zou de betrokken onderneming daardoor onevenredig kunnen benadelen in haar economische positie.

GS hebben in het verweerschrift een aantal gebreken in het bestreden besluit erkend.

7. Overwegingen van de commissie

Ontvankelijkheid

Het bezwaarschrift is tijdig ingediend en bezwaarde is belanghebbende. Het bezwaar voldoet ook aan de overige eisen die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) stelt, zodat het bezwaar ontvankelijk is en inhoudelijk kan worden behandeld.

Motivering per onderdeel van een document

Bij een Woo-verzoek is GS, gelet op het motiveringsbeginsel van artikel 3:46 van de Awb en op grond van vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, gehouden om per document of onderdeel van het document aan te geven welk artikel van de Woo als uitzonderingsgrond is gebruikt (zie bijvoorbeeld ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1497). Dit gebeurt in de praktijk meestal via een combinatie van een annotatie, nummering en een inventarisatijst. Uit de inventarisatijst moet dan wel voldoende duidelijk zijn om welk onderdeel van het betreffende document het gaat.

GS hebben tijdens de hoorzitting aangegeven dat zij in de beslissing op bezwaar alsnog per onderdeel van het document zullen motiveren welke uitsluitingsgrond is toegepast. Belanghebbende heeft aangegeven dat het voldoende is als dit alleen gebeurt voor document 3 Toelichting vergunningaanvraag RTO en document 4 Bijlage - Beschrijving RTO Mesys.

De commissie adviseert GS daarom om voor de documenten 3 en 4 per onderdeel te motiveren welke uitsluitingsgrond is toegepast en bij de toepassing van een relatieve weigeringsgrond het belang van openbaarheid tegenover het specifieke nadeel van openbaarmaking af te wegen.

Er is geen sprake van emissiegegevens in document 3 en 4

In artikel 2.1 van de Woo wordt voor de definitie van het begrip milieu-informatie verwezen naar artikel 19.1a van de Wet milieubeheer (Wm). Voor zover hier relevant, staat in dat artikel, eerste lid onder b, dat milieu-informatie alle informatie omvat, neergelegd in documenten, over factoren zoals – onder andere – stoffen, emissies en ander vrijkomen van stoffen in het milieu die de elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten. Emissie wordt gedefinieerd als de stoffen, trillingen, warmte of geluiden die direct of indirect vanuit een bron in de lucht, het water of de bodem worden gebracht.

De commissie heeft de documenten 3 en 4 ingezien en is tot het oordeel gekomen dat er geen sprake is van emissiegegevens.

Er is geen sprake van overige milieu-informatie

Het begrip milieu-informatie heeft een ruime betekenis. Hieronder moeten niet alleen gegevens worden begrepen die de daadwerkelijke uitstoot betreffen, maar ook 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. De begrippen ‘emissies in het milieu’ en ‘informatie over emissies in het milieu’ mogen daarnaast niet restrictief worden uitgelegd. Wanneer er sprake is van overige milieu-informatie dan mag er een belangenafweging worden gemaakt.

De commissie heeft in de stukken evenmin overige milieu-informatie gezien. De commissie ziet in de stukken alleen hoeveel energiebesparing er bereikt kan worden met een bepaald productieproces. Deze gegevens verschaffen geen informatie over de daadwerkelijke of voorzienbare CO₂-uitstoot en ook geen informatie over de invloeden van de daadwerkelijke of voorzienbare CO₂-uitstoot op het milieu. Er is immers niet bekend hoelang de machine draait en welke producten worden gemaakt. Ook stelt openbaarmaking van het nominaal vermogen het publiek niet in staat om te controleren of de beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare CO₂-uitstoot juist is. Het nominaal vermogen wordt naar het oordeel van de Afdeling niet aangemerkt als milieu-informatie (vgl. de Afdelingsuitspraak van 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4422).

Verkeerde weigeringsgrond bij document 4

Wat betreft document 4 ziet de commissie een stuk die niet door Asfaltcentrale is opgesteld maar een stuk van Mesys. In het procesdossier mist de zienswijze van Mesys, deze is door GS, na afloop van de hoorzitting alsnog verstrekt. Mesys vraagt om de passages over de werking van de E-RTO en de daarmee te behalen energiebesparing te lakken en de foto's van een installatie bij een ander bedrijf te lakken. De uitzonderingsgrond die nu gehanteerd is, te weten bedrijfsgegevens van Asfaltcentrale, is daarom niet correct, omdat het stuk van Mesys is dat door Asfaltcentrale is verstrekt. De adviescommissie adviseert daarom om de uitsluitingsgrond te wijzigen naar de relatieve weigeringsgrond bescherming van andere dan in 5.1.c genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens.(5.2.f) Omdat dit een relatieve weigeringsgrond is dient er ook een belangenafweging gemaakt te worden.

Overigens concludeert de commissie dat als er wel sprake zou zijn van milieu-informatie in dit geval het bedrijfsbelang zich verzet tegen openbaarmaking van de energiebesparing, omdat aan het concurrentiebelang van het betrokken bedrijf een zwaarder gewicht toekomt dan aan het belang van openbaarmaking.

Missend document

Tevens hebben GS aangegeven dat het missende document, de MER-aanmeldnotitie, die al wel in het procesdossier zit, en die per abuis niet is meegezonden met het bestreden besluit, ook in de beslissing op bezwaar wordt opgenomen. De commissie ziet dat in de inventarislijst is aangegeven

dat deze gedeeltelijk openbaar wordt gemaakt, echter in het procesdossier zijn geen passages gelakt zodat deze tekst in de inventarislijst ook aangepast moet worden.

Gegevens leverancier openbaar

De derde-belanghebbende geeft aan dat de gegevens van de leverancier inmiddels, vanwege het tijdsverloop al openbaar zijn. GS hebben tijdens de hoorzitting aangegeven dat zij in de beslissing op bezwaar deze gegevens niet meer zullen lakken. Overigens ziet de commissie in de inventarislijst deze naam al terugkomen, zodat de naam van de leverancier in feite al openbaar was.

Verkeerde afwijzingsgrond

Tijdens de zitting heeft verweerder aangegeven dat artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder d, van de Woo, inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen ten onrechte is gebruikt. Dit had moeten zijn artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, van de Woo te weten de bescherming van anderen dan in het eerste lid onder c genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens. GS hebben in hun verweerschrift aangegeven dat dit in de beslissing op bezwaar wordt aangepast. De commissie onderschrijft dit standpunt.

Lelystad, 3 augustus 2026

Namens de commissie rechtsbescherming provincie Flevoland,

voorzitter

secretaris

Bijlage I
Verslag hoorzitting

<i>Aanwezigen</i>	
<i>Commissie</i>	
<i>Bezwaarden</i>	
<i>Belanghebbende</i>	
<i>Verweerder namens GS</i>	

De voorzitter heet een ieder welkom en licht de procedure toe. De commissie ziet dat het Woo-verzoek ziet op de aanvraag van 18 november 2025 van Van der Lee, aanpassing technische installatie en het daarop genomen besluit van 11 februari 2026.

Bezwaarde voert, samengevat, aan dat:

- Een alinea gerichte beoordeling ontbreekt in onder meer document 3
- Milieu-informatie en emissie-informatie ten onrechte is geweigerd
- Een onjuiste weigeringsgrondslag is gebruikt
- Een document ontbreekt

De voorzitter ziet dat het bezwaar is ingediend door bezwaarde. In het kader van de proceskostenvergoeding lijkt het als of het bezwaar op eigen titel is ingediend, klopt dat?

Bezwaarde bevestigt dit en geeft aan dat het verzoek om proceskostenvergoeding wordt ingetrokken. Bezwaarde vraagt of de aanmeldnotitie nog nagezonden wordt, of dat deze al in het procesdossier hangt.

De voorzitter ziet dat deze nu ongelakt in het procesdossier zit en deze zal ook bij de beslissing op bezwaar moeten worden toegevoegd.

Verweerder geeft aan dat deze is opgenomen als bijlage 8 in procesdossier. Deze is per abuis vergeten in het bestreden besluit, hij is wel opgenomen in het overzicht. Dit document zal ook meegenomen worden in de beslissing op bezwaar.

Bezwaarde geeft aan dat hij van mening is dat document 3 en 4 ziet op emissie informatie. Het is nu afgewezen op bedrijfsvertrouwelijke informatie, dat is naar zijn mening niet juist. Als er emissie in staat, er staat bijv CO2 dan moet dit opgevat worden als emissie informatie.

Het is een E-RTO die wordt elektrisch aangedreven, maar wellicht wordt er ook gas verbruikt dit is emissie informatie.

Verder is niet per alinea de weigeringsgrond aangegeven, uit de inventarislijst kan hij wel iets zien, maar er zijn hele alinea's weggelakt dus het kan zijn dat er op delen verschillende gronden zijn maar dat is nu niet te onderscheiden.

Verweerder heeft in de stukken geen milieu-informatie gezien. Alles is weggelakt vanwege bedrijfseconomische redenen. Het is handmatig gelakt met adobe pro, daarom is niet bij elk document per alinea aangegeven op welke grond dit is gebeurd.

De voorzitter vraagt of verweerder bekend is met de rechtspraak dat per passage gemotiveerd moet worden. Ja, daarmee is ze bekend.

De voorzitter vraagt of bezwaarde ermee gediend is als voor document 3 en 4 het alsnog per passage wordt aangegeven.

Bezwaarde geeft aan dat hij daarmee akkoord gaat, van de overige documenten hoeft het niet.

De voorzitter ziet dat de naam van de leverancier van E-RTO is weggehaald. Welke uitzonderingsgrond is hier van toepassing en kunt u nog eens aangeven welke afweging u daarbij heeft gemaakt?

Verweerder geeft aan dat dit in vertrouwen met GS is gedeeld, het is concurrentiegevoelig.

De voorzitter vraagt wat het gevolg zou kunnen zijn als een concurrent de naam van het adviesbureau van het RTO-onderzoek kent.

Derde-belanghebbende geeft aan dat op het moment van het Woo verzoek ze net bezig waren met de aanvraag. Er is sprake van schaarste techniek, ze willen de naam van de leverancier zo lang mogelijk voor zichzelf houden omdat anders een concurrent ook deze leverancier benaderd. Desgevraagd geeft hij aan dat het nu niet meer uitmaakt. De naam is al openbaar. De E-RTO wordt nu gebouwd en alle vergunningsprocedures lopen.

De voorzitter vraagt of de stukken van de aanvraag al ter inzage hebben gelegen.

Derde-belanghebbende geeft aan dat de aanvraag nog niet is ingediend. Als het aan hem ligt komt de aanvraag er morgen maar dat is nog even afhankelijk van de OFGV en hun beoordeling. De stukken van de aanvraag waar de WOO over gaat zijn inmiddels verouderd, want ze zijn op onderdelen aangepast.

De voorzitter ziet dat deze stukken inmiddels verouderd zijn omdat bij de aanvraag andere stukken worden gebruikt. Is er dan bezwaar dit te openbaren?

Derde-belanghebbende geeft aan dat in nieuwe aanvraag iets over geluid staat. In de oude vergunning staan nog technisch inhoudelijke gegevens en de energiebesparing. Dat moet nog steeds gelakt worden.

Verweerder geeft aan dat technische informatie niets met milieu te maken heeft. De metingen die in een rapportage staan zijn aangemerkt als technische informatie.

Voorzitter ziet dat eerst over absolute weigeringsgrond grond gaat te weten bedrijfsfabricage gegevens en daarna over de relatieve weigeringsgrond, technische gegevens. Wat is de afweging om voor de ene of de andere grond te kiezen, waar kan zij dat lezen. Het lijkt nu dat verweerder een belangenafweging geeft bij een absolute weigeringsgrond?

Verweerder geeft aan dat het technische info betreft dat niets met milieu te maken heeft. Zij heeft bij bedrijfsgegevens geen belangenafweging gemaakt maar het valt wellicht samen met de technische gegevens.

Bezwaarde geeft aan dat bedrijfsgegevens beperkt moeten worden uitgelegd. Procesparameters voor energiebesparing hoort hier niet onder. Gas dat ergens in gaat hoort daar ook niet onder. Door deze parameters word je in staat gesteld om de emissie te beoordelen.

Derde-belanghebbende geeft aan dat het gebruik van gas inderdaad in het rapport staat. Dat is een belangrijk aspect van asfaltbereiding en is een bedrijfsspecifiek vertrouwelijk gegeven. Desgevraagd geeft derde-belanghebbende aan dat bij de vergunningaanvraag ook wordt gevraagd om deze blokken te lakken.

De voorzitter bedankt de aanwezigen voor hun inbreng en sluit de hoorzitting.

Bijlage II
Relevante regelgeving

Artikel 19.1a Wet milieubeheer

1. 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.

2. De definitie van «document» in artikel 2.1 van de Wet open overheid is van overeenkomstige toepassing.

artikel 5.1. Woo

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.