

uitspraak

RECHTBANK AMSTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummer: AMS 25/1792

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 15 april 2026 in de zaak tussen

Stichting Laka, uit Amsterdam, eiseres
(gemachtigden: _____),

en

de minister van Financiën, de minister
(gemachtigden: _____).

Samenvatting

1. Deze uitspraak gaat over de behandeling van het Woo-verzoek van eiseres aan de minister om informatie openbaar te maken over overeenkomsten tussen COVRA¹ en Urenco². Eiseres is het niet eens met de afwijzing van het verzoek. Zij voert daartoe een aantal beroepsgronden aan. Aan de hand van deze beroepsgronden beoordeelt de rechtbank de afwijzing van de aanvraag.

1.1. De rechtbank komt in deze uitspraak tot het oordeel dat de minister de reikwijdte van het verzoek niet juist heeft bepaald en de zoekslag naar aanwezige documenten onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt. De rechtbank komt verder tot het oordeel dat de minister onvoldoende rekening heeft gehouden met de aanwezigheid van milieu-informatie. Eiseres krijgt dus gelijk en het beroep is dus gegrond. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

1.2. Onder 2 staat het procesverloop in deze zaak. Onder 3 en 4 staan de van belang zijnde feiten en omstandigheden die hebben geleid tot het bestreden besluit. De beoordeling door de rechtbank volgt vanaf 5. Aan het eind staat de beslissing van de rechtbank en de gevolgen daarvan.

1.3. De wettelijke regels en beleidsregels die van belang zijn voor deze zaak, staan in de bijlage bij deze uitspraak.

Procesverloop

2. Eiseres heeft het Woo-verzoek op 4 juli 2024 ingediend. De minister heeft dit verzoek met het besluit van 25 oktober 2024 (het primaire besluit) afgewezen.

2.1. Eiseres heeft op 17 maart 2025 beroep ingesteld omdat een besluit op haar bezwaarschrift uitbleef.

¹ Centrale Organisatie voor Radioactief Afval.

² Uranium Enrichment Company.

2.2. Met een besluit van 3 juni 2025 (het bestreden besluit) op het bezwaar van eiseres is de minister bij de afwijzing van de aanvraag gebleven.

2.3. Op grond van artikel 6:20, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft het beroep van eiseres tegen het niet tijdig nemen van een besluit van rechtswege mede betrekking op het alsnog genomen besluit. Eiseres heeft de rechtbank op 30 juni 2025 laten weten zich niet te kunnen vinden in het bestreden besluit en daartegen nadere beroepsgronden aangevoerd. De minister heeft op deze beroepsgronden gereageerd met een verweerschrift.

2.4. De rechtbank heeft het beroep op 4 maart 2026 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: de gemachtigden van eiseres en de gemachtigden van de minister.

Beoordeling door de rechtbank

Totstandkoming van het bestreden besluit

3. Eiseres is een documentatie- en onderzoekscentrum op het gebied van kernenergie en kerncentrales. COVRA heeft als enige organisatie in Nederland de taak om al het radioactieve afval te verzamelen, te verwerken en op te slaan. Sinds 2002 is COVRA een staatsdeelneming. Alle aandelen zijn in handen van de Nederlandse Staat, met de minister als enige aandeelhouder. Urenco is een nucleaire onderneming die verrijkt uranium produceert voor kerncentrales.

3.1. Eiseres heeft met het Woo-verzoek gevraagd om 'een kopie van alle documenten die betrekking hebben op de overeenkomsten + bijlagen welke tussen COVRA en Urenco zijn afgesloten en die onder COVRA aanwezig zijn.' Volgens eiseres moeten deze overeenkomsten op grond van artikel 19.1a, eerste lid, aanhef en onder a en e, van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) worden geclassificeerd als milieu-informatie. Eiseres heeft met haar Woo-verzoek verwezen naar rechtsoverweging 11 uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 18 januari 2023.³ Daarin heeft de Afdeling geoordeeld dat COVRA alleen een overheidsinstantie is voor zover zij bij het verrichten van haar openbare diensten op het gebied van het milieu werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de minister en de minister van Infrastructuur en Waterstaat en dat de ministers alleen hoeven te beslissen over openbaarmaking van de milieu-informatie waarover COVRA in het kader van de verrichting van die openbare dienst beschikt. COVRA verricht als openbare dienst de opslag van radioactief afval: Het bedrijf is verantwoordelijk voor de opslag van radioactieve afvalstoffen, splijtstoffen en ertsen.

3.2. In een gesprek tussen eiseres en twee medewerkers van het ministerie van Financiën op 19 juli 2024 is afgesproken dat bij de behandeling van het verzoek de inhoudelijke samenwerking tussen COVRA en Urenco als uitgangspunt wordt genomen. Daarbij heeft eiseres aangegeven dat het haar gaat om afspraken die zijn gemaakt over de opslag van verarmd uranium en dat zij van mening is dat de gevraagd informatie kwalificeert als emissiegegevens.

³ ECLI:NL:RVS:2023:184.

4. Met de bestreden besluitvorming heeft de minister het Woo-verzoek afgewezen, omdat de gevraagde informatie niet onder de toepassing van de Woo valt. Gelet op de uitspraak van de Afdeling kan informatie waarover het COVRA beschikt die geen milieu-informatie betreft of milieu-informatie betreft die geen verband houdt met de openbare dienst, niet op grond van de Woo worden opgevraagd. Volgens de minister betreft de verzochte informatie geen milieu-informatie, maar bedrijfsgegevens van COVRA nu het gaat om privaatrechtelijke overeenkomsten die zien op de bouw van opslagfaciliteiten, de financiering daarvan, de wijze van aanleveren van het afval door Urenco en de vergoeding die COVRA rekent voor de opslag van dat afval. Deze informatie valt niet onder artikel 19.1a van de Wm, want het gaat om financiële gegevens die op zichzelf geen invloed hebben op het milieu. Ter onderbouwing van dit standpunt heeft de minister bij het bestreden besluit nog een inventarislijst gevoegd met daarop de 28 aangetroffen documenten.

Het beroep wegens het niet tijdig nemen van het besluit op bezwaar

5. Omdat de minister inmiddels alsnog een besluit heeft genomen op het bezwaar van eiseres, heeft eiseres naar het oordeel van de rechtbank geen belang meer bij een beoordeling van het beroep wegens het niet tijdig beslissen op haar bezwaar. Eiseres zal daarom niet-ontvankelijk worden verklaard in dit beroep.

De reikwijdte van het verzoek en de (inzichtelijkheid van de) uitgevoerde zoekslag

6. Eiseres stelt zich op het standpunt dat zij heeft verzoekt om openbaarmaking van documenten met betrekking tot de overeenkomsten tussen COVRA en Urenco en dat daaronder ook bijvoorbeeld de kosten-batenanalyses vallen die COVRA daaraan voorafgaand moet hebben uitgevoerd. Verder voert eiseres aan dat de bestreden besluitvorming geen inzicht geeft in hoe de minister naar de gevraagde documenten heeft gezocht en hoe bij COVRA naar de documenten is gezocht. Er is een inventarislijst overgelegd waarop versie 1.0 vermeld staat, maar onduidelijk is waar die vandaan komt en hoe die is vastgesteld. Het is voor eiseres daarom onduidelijk of er niet meer informatie aanwezig is.

7. De minister heeft op de zitting toegelicht dat hij aan de hand van het verzoek aan COVRA om stukken heeft verzoekt en vervolgens twee medewerkers bij COVRA zijn langs geweest om te beoordelen of de documenten al dan niet onder de reikwijdte van het Woo-verzoek vallen. Deze documenten zijn vervolgens op de inventarislijst opgenomen.

8. De rechtbank is allereerst van oordeel dat de minister de reikwijdte van het Woo-verzoek te beperkt heeft opgevat. De rechtbank stelt namelijk vast dat eiseres met het Woo-verzoek heeft gevraagd om een kopie van alle documenten *die betrekking hebben* op de overeenkomsten tussen COVRA en Urenco. In het primaire besluit heeft de minister naar aanleiding van het gesprek op 19 juli 2024 opgenomen dat is afgesproken dat de inhoudelijke samenwerking in brede zin tussen COVRA en Urenco als uitgangspunt wordt genomen bij de behandeling van het verzoek. In het bezwaarschrift heeft eiseres verder al aangegeven dat met betrekking tot het aangaan van overeenkomsten tussen COVRA en Urenco bij COVRA ook ongetwijfeld documenten aanwezig zijn met daarin varianten, maatregelen, kosten-baten en andere economische analyses en veronderstellingen die zien op de overdracht, langdurige opslag en eindberging van het radioactief afval van Urenco. Het is eiseres met haar verzoek dus te doen om meer dan de overeenkomsten tussen COVRA en Urenco en de bijlagen daarbij.

9. De rechtbank is verder van oordeel dat de minister de zoekslag onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt, zoals dit in de vaste jurisprudentie⁴ van een bestuursorgaan wordt verlangd. In het bestreden besluit ontbreekt een toelichting op hoe de zoekslag heeft plaatsgevonden en is bijvoorbeeld niet duidelijk geworden bij wie het Woo-verzoek is uitgezet, welke specifieke vragen daarbij zijn meegegeven en welke schifting vervolgens is gemaakt. De op zitting gegeven toelichting acht de rechtbank in dat kader onvoldoende concreet. Ook de geraadpleegde systemen en gebruikte zoektermen zijn niet duidelijk geworden. De rechtbank komt later in deze uitspraak terug op welke conclusies zij aan deze vastgestelde gebreken verbindt.

De aanwezigheid van milieu-informatie

10. Eiseres voert aan dat de minister de gevraagde informatie ten onrechte niet als milieu-informatie, en meer specifiek niet als emissie-gegevens heeft aangemerkt, omdat de documenten slechts financiële, contractuele en commerciële gegevens bevatten. De minister miskent daarmee volgens eiseres de ruime definitie van milieu-informatie uit artikel 19.1a, eerste lid, onder c en e, van de Wm die respectievelijk expliciet omvatten maatregelen en activiteiten die uitwerking hebben op milieu-elementen en de kosten-batenanalyses, en economische veronderstellingen die worden gebruikt in het kader van die maatregelen. De overeenkomsten tussen COVRA en Urenco betreffen de opslag en eindberging van radioactief afval, een activiteit die onmiskenbaar milieueffecten heeft. De bijbehorende documenten bevatten naar verwachting van eiseres informatie over varianten, risicoanalyses en kostenramingen hiervan, die onder de reikwijdte van artikel 19.1a van de Wm vallen. Het gaat dus niet alleen om financiële afspraken, maar ook om afspraken over afvalverwerking en eiseres heeft, zoals hierboven besproken, ook gevraagd om documenten die zien op kosten-batenanalyses voorafgaand aan de overeenkomsten, aldus eiseres.

11. De minister blijft bij het standpunt dat de aangetroffen documenten niet onder de definitie van milieu-informatie vallen. Uit de rechtspraak van de Afdeling⁵ blijkt dat financiële gegevens slechts onder milieu-informatie vallen wanneer er een concreet verband bestaat met emissiedata, milieumaatregelen of milieueffecten. Een dergelijk verband ontbreekt in dit geval, nu uitsluitend documenten als overeenkomsten, addenda en facturen zijn aangetroffen, die geen variantenstudies, risicoanalyses of kosten-batenanalyses van milieumaatregelen bevatten.

12. De rechtbank stelt vast dat tussen partijen niet in geschil is dat de verwerking van radioactief afval van Urenco door COVRA een activiteit betreft die een uitwerking kan hebben op het milieu, als bedoeld in de definitie van milieu-informatie uit artikel 19.1a, eerste lid, onder c, van de Wm. In geschil is hoe ver de definitie van milieu-informatie reikt: betreft dit (in ieder geval gedeeltelijk) ook de informatie uit de aangetroffen overeenkomsten tussen COVRA en Urenco?

13. Volgens vaste rechtspraak⁶ heeft het begrip milieu-informatie een ruime betekenis. Onder de begrippen 'emissies in het milieu' en 'informatie over emissies in het milieu' vallen niet alleen gegevens die de daadwerkelijke uitstoot betreffen, maar ook de gegevens

⁴ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 31 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:367, r.o. 5.1.

⁵ De minister verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:288.

⁶ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 25 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1075, r.o. 12.1.

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, die aan de besluitvorming door een bestuursorgaan ten grondslag heeft gelegen, juist is. De begrippen 'emissies in het milieu' en 'informatie over emissies in het milieu' moeten niet restrictief worden uitgelegd. Dit betekent echter niet dat alle informatie die in wat voor verband ook staat met emissies in het milieu onder dat begrip valt. Dat laatste zou de nuttige werking ontnemen aan de mogelijkheid om openbaarmaking van milieu-informatie te weigeren ter bescherming van commerciële belangen.⁷

14. De rechtbank is in dit geval van oordeel dat de minister onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de verzochte informatie enkel financiële gegevens en gegevens die zien op de bedrijfsvoering betreft, die geen direct verband houden met het emissiegegevens, milieumaatregelen of milieueffecten. Zo heeft de minister in het bestreden besluit genoemd dat het onder andere informatie betreft over contractuele voorwaarden voor opslagfaciliteiten. Dergelijke informatie kan echter direct samenhangen met de aard van de opgeslagen stoffen, de wijze van opslag en de daarmee gepaard gaande milieueffecten, zodat niet zonder nadere motivering kan worden geoordeeld dat geen sprake is van milieu-informatie. De rechtbank heeft met toepassing van artikel 8:29 van de Awb kennisgenomen van de door de minister overgelegde documenten. De rechtbank heeft vastgesteld dat daarin ook voorwaarden zijn opgenomen over onder andere de wijze van aanlevering en opslag van het radioactief afval. Deze informatie houdt verband met de wijze van opslag van radioactief afval en de daaraan verbonden milieueffecten en kan daarom worden aangemerkt als milieu-informatie. Deze beroepsgrond slaagt daarom ook. De rechtbank zal de minister opdragen een nieuw besluit te nemen met inachtneming van deze uitspraak. De minister zal de aangetroffen documenten opnieuw moeten bekijken en per onderdeel moeten beoordelen of sprake is van milieu-informatie en of de weigeringsgronden uit de Woo daarop van toepassing zijn. Daarbij dient de minister ook het effect van de aanwezigheid van milieu-informatie op de toepassing van de weigeringsgronden uit de Woo toe te lichten.

Overige gronden

15. Nu bovenstaande beroepsgronden van eiseres slagen en het beroep gegrond is, laat de rechtbank de overige beroepsgronden onbesproken.

Conclusie en gevolgen

16. Het beroep is gegrond omdat het bestreden besluit in strijd is met het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel. De rechtbank vernietigt daarom het bestreden besluit. De rechtbank ziet geen reden om de rechtsgevolgen van het besluit in stand te laten of zelf een beslissing over de openbaarmaking van de aangetroffen documenten te nemen. Ook draagt de rechtbank niet aan de minister op om het gebrek te herstellen met een betere motivering of een ander besluit (een zogenoemde bestuurlijke lus).

16.1. De rechtbank bepaalt met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb dat de minister een nieuw besluit moet nemen met inachtneming van deze uitspraak. De rechtbank geeft de minister hiervoor zes weken.

⁷ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1647, r.o. 4.2.

16.2. Omdat het beroep gegrond is, moet de minister het griffierecht aan eiseres vergoeden. Eiseres heeft geen proceskosten gemaakt die vergoed kunnen worden.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep wegens het niet tijdig beslissen op bezwaar niet-ontvankelijk;
- verklaart het beroep gericht tegen het bestreden besluit gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt de minister op binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van deze uitspraak;
- bepaalt dat de minister het griffierecht van € 385,- aan eiseres moet vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. L.Z. Achouak el Idrissi, rechter, in aanwezigheid van mr. N. Galjee-Melehi, griffier.

Uitgesproken in het openbaar op 15 april 2026.



griffier



rechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

16 APR 2026

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

KOPIE CONFORM