



> Retouradres

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IenM/BSK-2015/133224

Bijlage
3

07 JULI 2015

Datum

Betreft

Wob-verzoek inzake correspondentie veiligheid
vliegroutes

In uw brief van 24 maart 2015, ontvangen op 26 maart 2015, heeft u met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) om openbaarmaking gevraagd van alle documenten bij of onder het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (hierna: IenM), betreffende de veiligheid van vliegroutes boven het lucht-ruim in Oekraïne.

Uw verzoek richt zich op documenten die bij of onder mijn ministerie berusten. In uw brief vraagt u openbaarmaking van de volgende documenten:

1. Alle correspondentie met alle ministeries, waaronder correspondentie met The Federal Aviation Administration (FAA), International Civil Aviation Organization (ICAO), European Aviation Safety Agency (EASA), Civil Aviation Authority (CAA), veiligheidsdiensten (AIVD) en Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de voormalige Rijksluchtvaartdienst, luchtverkeersleiding Nederland, Eurocontrol en vliegtuigmaatschappijen over vliegroutes/veiligheidssituatie boven Oekraïne tussen 1 januari 2014 en 1 september 2014.
2. Alle documenten over vliegroutes boven Oost-Oekraïne tussen 1 januari 2014 en 1 september 2014, waaronder emailverkeer, briefwisselingen, audiomateriaal, telefoongesprekken en alle achterliggende documenten en rapportages met betrekking tot deze zaak.

Procedure

De ontvangst van uw verzoek is schriftelijk bevestigd op 26 maart 2015. In de brief van 22 april 2015 (kenmerk IENM/BSK-2015/85995) is de beslistermijn met vier weken verdaagd. In de brief 3 juni 2015 (kenmerk IENM/BSK-2015/109793) is aan u meegedeeld dat de beslistermijn is opgeschort vanwege het vragen van zienswijzen aan derden.

Wettelijk kader

Uw verzoek valt onder de reikwijdte van de Wob. Voor de relevante Wob-artikelen verwijs ik u naar bijlage 1.

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk
IenM/BSK-2015/133224

Inventarisatie documenten

Op basis van uw verzoek zijn 57 documenten aangetroffen. Deze zijn opgenomen in een inventarislijst die deel uitmaakt van dit besluit. U treft de inventarislijst aan als bijlage 2 bij dit besluit.

Zienswijzen

U bent in de brief van 3 juni 2015 geïnformeerd over het gegeven dat de organisaties Eurocontrol, ICAO, KLM en de European Civil Aviation Conference (hierna: ECAC) in de gelegenheid gesteld zijn hun zienswijzen te geven over de voorgenomen openbaarmaking van documenten. Daarnaast zijn ook de Oekraïense luchtvaartautoriteiten om hun zienswijze gevraagd.

De zienswijzen heb ik in mijn belangenafweging meegenomen. Ik verwijs u hiervoor naar het onderdeel Overwegingen in dit besluit.

Besluit

Ik heb besloten uw verzoek gedeeltelijk te honoreren en de door u gevraagde documenten (deels) openbaar te maken met uitzondering van de documenten met nummers 8, 9, 12, 15, 16, 17, 18, 22, 23, 24, 25, 29, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 46, 50, 51, 52, 53, 55 en 57.

Voor de motivering van deze beslissing verwijs ik naar het onderdeel Overwegingen van dit besluit. Hierbij wordt tevens aangegeven welke uitzonderingsgronden, dan wel beperkingen van toepassing zijn.

Overwegingen

Op 21 april 2015 heeft de persvoorlichter van IenM met u contact gehad om uw verzoek nader te kunnen duiden. U heeft daarbij aangegeven dat onderdeel 1 en 2 van uw verzoek (zoals hierboven beschreven) in onderlinge samenhang moeten worden gezien.

Ten behoeve van uw verzoek is derhalve een inventarisatie gemaakt van alle documenten tussen 1 januari 2014 en 1 september 2014 die gaan over de veiligheid van vliegroutes in het luchtruim boven de Oekraïne. Hieronder heb ik onderscheid gemaakt tussen de periode van 1 januari 2014 tot 17 juli 2014 en de periode daarna tot 1 september 2014.

Periode tot 17 juli 2014 (voor de ramp)

Openbare documenten

De Wob is niet van toepassing op documenten die openbaar zijn.

De documenten die zijn aangetroffen in de periode van 1 januari tot de ramp op 17 juli 2014 zijn reeds beoordeeld in het kader van mijn besluit van 27 mei 2015 op een eerder Wob-verzoek (kenmerk IenM/BSK-2015/104245) en conform deze beoordeling (gedeeltelijk) openbaar gemaakt.

Deze documenten zijn derhalve openbaar en voor een ieder toegankelijk. In de inventarislijst zijn deze documenten volledigheidshalve wel opgenomen waarbij in de beoordeling wordt verwezen naar het besluit van 27 mei 2015. Voor de volledigheid, en in het kader van de strekking van dit Wob-verzoek heb ik besloten de documenten uit het Wob-besluit van 27 mei, eveneens aan u te verstrekken.

Periode na 17 juli 2014 tot en met 1 september 2014 (na de ramp)

In de periode na de ramp van 17 juli tot 1 september 2014 heeft een intensieve e-mailwisseling plaatsgevonden IenM intern en tussen IenM en andere organisaties. Deze e-mails hadden voornamelijk tot doel het beantwoorden van interne vragen, en vragen van buiten IenM zoals andere departementen en de Tweede Kamer. Voor zover de e-mailwisseling direct betrekking heeft op informatie van of correspondentie met externe organisaties zoals omschreven in onderdeel 1 van uw verzoek, zijn deze in de beoordeling van uw Wob-verzoek meegenomen. Overige correspondentie is buiten beschouwing gelaten, gelet op uw toelichting dat onderdeel 1 en 2 van uw verzoek in onderlinge samenhang moet worden gezien. Deze documenten staan daarom niet op de inventarislijst.

Voor de geïnventariseerde fact sheets, interne ambtelijke nota's en Kamerbrieven wordt opgemerkt dat er vele werkversies zijn geïdentificeerd die niet als zelfstandige concepten kunnen worden beschouwd. Deze werkversies zijn daarom niet op de inventarislijst gezet. De definitieve fact sheets en interne nota's staan wel op de inventarislijst. De definitieve Kamerbrieven zijn reeds openbaar.

Ten aanzien van stukken van de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb), die ook onder de strekking van uw verzoek vallen, verwijs ik naar het besluit van de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding/Minister van Veiligheid en Justitie van 10 februari 2015 (Kenmerk 614786). In het kader van dit besluit is reeds besloten over openbaarmaking van alle documenten die zijn gewisseld binnen deze gremia en bij deze beoordeling sluit ik mij aan. Dit besluit is gepubliceerd op www.rijksoverheid.nl/documenten en publicaties/Wob-verzoeken.

Het belang van betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties (artikel 10, tweede lid, onder a)

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties.

In de periode van 17 juli tot 1 september 2014 heeft één internationaal overleg plaats gevonden, namelijk een vergadering van de The European Civil Aviation Conference (ECAC) op 29 augustus tot 1 september 2014. Tijdens deze vergadering heeft de Oekraïense luchtvaartautoriteit een presentatie gegeven (nr. 8). In haar zienswijze op mijn voornemen om deze presentatie openbaar te maken heeft de Oekraïense luchtvaartautoriteit aangegeven hiertegen bezwaar te maken. Daarbij is aangegeven dat de presentatie aan de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OVV) is verstrekt. Deze raad doet het onderzoek naar de oorzaken van de ramp zoals voorgeschreven door Bijlage 13 bij het Verdrag inzake de Internationa-

le Burgerluchtvaart (Verdrag van Chicago). Met het oog hierop is besloten deze presentatie niet in het kader van dit Wob-verzoek openbaar te maken vanwege het belang om internationale afspraken tussen de OVV en internationale organisaties niet te schaden.

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk
IenM/BSK-2015/133224

Evenmin wordt informatie openbaar gemaakt die ambtenaren van IenM op informele basis van medewerkers van internationale organisaties of overheidsorganisaties van andere Staten hebben ontvangen en de e-mailcorrespondentie daarover. Het betreft informatie die niet officieel door deze organisaties is verstrekt en waarvan de organisaties derhalve niet officieel voor de juistheid kunnen instaan. (nrs. 5, 20, 26, 27, 45 en 56).

Bij deze documenten is het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en internationale organisaties in het geding. Dit belang zou kunnen worden geschaad indien informatie uit deze documenten openbaar wordt gemaakt. Ik ben van oordeel dat dit belang zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid, aangezien uw verzoek betrekking heeft op een zeer ingrijpende gebeurtenis en onderzoek nog gaande is waarbij informatie is betrokken van deze internationale organisaties. Indien toch tot openbaarmaking van de informatie zou worden overgegaan, is te voorzien dat de contacten met de betrokken Staten en internationale organisaties stroever zullen gaan lopen en dat men minder snel geneigd zal zijn om informatie te delen.

Bescherming persoonlijke levenssfeer (artikel 10, tweede lid, onder e)

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef onder e, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd.

Hoewel ambtenaren in hun beroepshalve functioneren niet ten volle een beroep kunnen doen op de persoonlijke levenssfeer, geldt dit volgens vaste rechtspraak wel voor gegevens als namen, telefoonnummers (werk en privé), e-mailadressen, handtekeningen en parafen van ambtenaren of personen van andere organisaties. Namen en andere naar een persoon herleidbare gegevens zijn immers persoonsgegevens en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan zich tegen het openbaar maken van dergelijke informatie verzetten. Van openbaarmaking van deze informatie wordt in beginsel afgezien indien het ambtenaren en derden betreft die niet uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden.

De namen en persoonsgegevens in andere documenten zijn om dezelfde redenen onleesbaar gemaakt (nrs. 1, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 13, 14, 19, 20, 30, 31, 32, 44, 45, 47, 48, 49, 54).

Persoonlijke beleidsopvattingen en intern beraad (artikel 11)

Artikel 11, eerste lid, van de Wob 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.

Artikel 11, tweede lid, van de Wob bepaalt dat over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede democratische bestuursvoering informatie kan worden verstrekt, maar niet in tot personen herleidbare vorm.

Op grond van artikel 1, onder c, van de Wob wordt onder intern beraad 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. Een persoonlijke beleidsopvatting is een opvatting, aanbeveling of conclusie van één of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten" (artikel 1, onder f, van de Wob).

Als documenten van intern beraad worden blijktens de toelichting op de Wob en bestendige jurisprudentie o.a. aangemerkt: nota's van ambtenaren aan hun politieke en ambtelijke leidinggevendens, correspondentie tussen ministeries of andere bestuursorganen onderling en concepten van stukken. Ook documenten afkomstig van externe personen of organisaties die bij de beleidsvorming en besluitvorming worden betrokken kunnen als documenten bestemd voor intern beraad worden aangemerkt. Deze beperking op de informatieverplichting is in de Wob opgenomen omdat een ongehinderde bijdrage van ambtenaren en van hen die van buiten bij het intern beraad zijn betrokken bij de beleidsvorming en -voorbereiding gewaarborgd moet zijn. Zij moeten in alle openhartigheid onderlinge met bewindspersonen kunnen communiceren. Staatsrechtelijk zijn slechts de standpunten die het bestuursorgaan voor zijn rekening wil nemen relevant.

De documenten met de nummers 22, 23, 24 en 25 zijn e-mailwisselingen ter voorbereiding op ICCb vergaderingen en bevatten persoonlijke beleidsopvattingen.

De documenten met de nummers 9,12, 15, 16, 17, 18, 29, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 46, 50, 51, 52, 53, 55, en 57 zijn e-mails waarbij ambtenaren van IenM een persoonlijke waardering hebben gegeven van informatie die verstrekt is door andere organisaties of berichten uit de media. Om dezelfde reden zijn de persoonlijke beleidsopvattingen weggelaten uit de factsheet met nummer 28.

Het document met het nummer 41 betreft een interne ambtelijke nota aan de bewindspersoon en bevat persoonlijke beleidsopvattingen.

Ik acht het niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering dat de standpunten van ambtenaren zelfstandig worden betrokken in de publieke discussie.

Voor zover in de genoemde documenten ook feitelijke informatie staat, is deze informatie zodanig verweven met de persoonlijke beleidsopvattingen dat die daar niet los van kan worden gezien. Het is vaste rechtspraak dat feitelijke gegevens die zo nauw zijn verweven met persoonlijke beleidsopvattingen dat het niet mogelijk is ze te scheiden, evenmin openbaar worden gemaakt. Ik heb daarom besloten deze documenten in hun geheel niet openbaar te maken. Ik zie in dit geval geen aanleiding om met toepassing van artikel 11, tweede lid, van de Wob, informatie te verstrekken die niet herleidbaar is tot personen en hun persoonlijke beleidsopvattingen.

Wijze van openbaarmaking

De documenten die ik bij dit besluit openbaar maak, treft u bij dit besluit in kopie aan.

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk
IenM/BSK-2015/133224

Plaatsing op internet

De openbaar gemaakte stukken worden geanonimiseerd op www.rijksoverheid.nl geplaatst.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

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

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kan een belanghebbende tegen dit besluit binnen zes weken na de dag waarop dit is bekendgemaakt een bezwaarschrift indienen. Het bezwaarschrift moet worden gericht aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, ter attentie van Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, afdeling Algemeen Bestuurlijk -Juridische Zaken, Postbus 20901, 2500 EX Den Haag.

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.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IenM/BSK-2015/133224

Bijlage 1 – Relevante artikelen uit de Wob

Bijlage 2 – Inventarislijst

Bijlage 3 - Documenten

Bijlage 1: Artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk
IenM/BSK-2015/133224

Artikel 10

1. Het verstrekken 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 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
- b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiek-rechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
- c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
- g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

3. Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.

4. Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voorzover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voorzover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.

5. Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.

6. Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.

7. Het verstrekken van milieu-informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voorzover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
- b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.

8. Voorzover het vierde lid, eerste volzin, niet van toepassing is, wordt bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid op milieu-informatie in aanmerking genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het

milieu.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IenM/BSK-2015/133224

Artikel 11

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.
2. Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie 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.
3. Met betrekking tot adviezen van een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie kan het verstrekken van informatie over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen plaatsvinden, indien het voornemen daartoe door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat aan de leden van de adviescommissie voor de aanvang van hun werkzaamheden kenbaar is gemaakt.
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. Het tweede lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing.