Ministerie van Buitenlandse Zaken

> Retouradres

Contactpersoon
Cluster Open Overheid DJZ-NR

WOO@minbuza.nl

Onze referentie
Min-BuZa.2023.15031-50

Datum 10 maart 2023

Betreft Beslissing op bezwaar

Geachte heer [...],

Bij brief van 19 september 2022 ontvangen op diezelfde datum, heeft u een pro forma bezwaarschrift ingediend tegen mijn besluit van 9 augustus 2022 – met kenmerk Min-BuZa.2022.12082-65 – inzake het Woo-verzoek 'uitvoering van sancties door Nederland tegen Rusland vanwege de oorlog met Oekraïne' van 12 april 2022. Op 5 oktober 2022 heb ik uw brief van 29 september 2022 ontvangen, waarin u de gronden van uw bezwaarschrift aanvult.

Met deze brief wordt op uw bezwaarschrift beslist.

Verloop van de procedure
Op 12 april 2022, door mij ontvangen op 22 april 2022, heeft u met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) verzocht om informatie met betrekking tot de uitvoering van sancties door Nederland tegen Rusland vanwege de oorlog met Oekraïne. De ontvangst van uw verzoek is per e-mailbericht bevestigd op 25 april 2022. Ten aanzien van dit verzoek heeft op 16 mei 2022 een preciseringsgesprek plaatsgevonden. In de e-mail van 19 mei 2022 is de beslistermijn met twee weken verdaagd.

Op 5 augustus 2022 zond u per e-mail een ingebrekestelling aan het ministerie van Buitenlandse zaken met het verzoek binnen twee weken een besluit te nemen op uw Wob-verzoek.

Op 9 augustus 2022 is op het verzoek een besluit genomen. Hiertegen heeft u op 19 september 2022 pro-forma bezwaar aangetekend, waarna u bij e-mail op 28 september 2022 in de gelegenheid bent gesteld uw gronden van het bezwaar binnen vier weken kenbaar te maken.

Bij brief van 29 september 2022, door mij ontvangen op 5 oktober 2022 heeft u het bezwaar van gronden voorzien.

Ontvankelijkheid
Uw bezwaarschrift is ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het besluit op uw Wob-verzoek. Nadat u in de gelegenheid bent gesteld uw bezwaargronden kenbaar te maken en u dit bij brief van 29 september 2022 heeft gedaan, voldoet uw bezwaarschrift ook aan de overige door de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gestelde eisen zodat het bezwaarschrift ontvankelijk is.

Wettelijk kader
Uw heeft uw verzoek om openbaarmaking van informatie gedaan op grond van de Wob. Vanaf 1 mei 2022 is de Wob vervangen door de Wet open overheid (hierna: Woo). De Woo kent geen overgangsrecht; dit betekent dat vanaf 1 mei de Woo geldt. Uw Wob-verzoek van 12 april 2022 behandel ik daarom in bezwaar met inachtneming van het wettelijk kader van de Woo.

Beoordeling van het bezwaar
Ik verklaar uw bezwaar ongegrond en handhaaf het bestreden besluit, met inachtneming van onderstaande motivering.

Gronden van uw bezwaar
In uw bezwaarschrift heeft u het volgende aangevoerd:

1. *Toepassing van de ingeroepen weigeringsgronden*

1.1 U stelt dat er onjuist toepassing gegeven is aan artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i van de Woo. Allereerst is het uws inziens onwaarschijnlijk dat analyses van Nederland, in de aanloop tot het aannemen van de aan de orde zijnde verordening, direct tot onevenredige benadeling van de staat zullen leiden. Uws inziens zijn deze analyses van een dusdanige algemene aard – of bevatten ze algemene elementen – dat een directe benadeling van de staat onwaarschijnlijk is. Daarnaast voert u aan dat ik ten onrechte conceptdocumenten integraal geweigerd heb op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i van de Woo. Dit baseert u op jurisprudentie van verschillende rechtbanken.
Ten slotte voert u aan dat in het besluit van 9 augustus 2022 onvoldoende is gemotiveerd waarom (passages van) documenten over de werkwijze van betrokken departementen en uitvoeringsorganisaties in het kader van de sanctiehandhaving en sanctienaleving niet – of slechts deels – openbaar gemaakt zijn. Uws inziens dient hiervoor in eerste instantie artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder d van de Woo gebruikt te worden. Daarnaast geeft u aan dat het in dit geval – waar het gaat om het voortbestaan van een staat – van belang is dat er inzicht gegeven wordt in de manier waarop sancties uitgevoerd worden zodat nagegaan kan worden of de belangen van de staat op de juiste manier door Nederland vertegenwoordigd worden.

1.2 U bent voorts de opvatting toegedaan dat er onjuist toepassing gegeven is aan artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a van de Woo. Uws inziens is het onwaarschijnlijk dat alle documenten de betrekkingen van Nederland met andere landen betreft. Naar uw oordeel betreft een deel van de sanctievoorbereiding en uitvoering een interne aangelegenheid waardoor de betrekkingen van andere landen hier niet geschaad zullen worden.
Voorts voert u aan dat standpunten van andere landen met betrekking tot hun positie ten

aanzien van bepaalde sancties in veel gevallen reeds openbaar zijn waardoor botsingen met de Nederlandse standpunten gemeengoed zijn. U voert aan dat het daarom onjuist zou zijn om deze standpunten van andere landen niet openbaar te maken ter bescherming van de diplomatieke betrekkingen.

1.3 Daarnaast stelt u dat er onjuist toepassing gegeven is aan artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder d van de Woo. Uws inziens is het in deze kwestie, waar het gaat om het voorbestaan van een staat, van belang inzicht te hebben in de manier waarop sancties per geval en per pakket worden uitgevoerd om na te gaan of de belangen van de staat op een juiste manier door de Nederlandse minister vertegenwoordigd worden.
Verder voert u aan dat het onwaarschijnlijk is dat informatie over de gebruikte methode en de uitkomsten van opsporing nergens te scheiden is. Uws inziens zijn dergelijke uitkomsten in redelijk objectieve termen vast te stellen zonder schadelijk inzicht te geven in de methode van opsporing.

1.4 Onder punt 1.4 van de gronden van uw bezwaar geeft aan dat u zich niet verzet tegen de toepassing van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder c van de Woo maar dat nagegaan dient te worden of deze weigeringsgrond op de juiste wijze is toegepast.

1.5 Verder geeft u aan dat u zich niet verzet tegen de toepassing van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e van de Woo indien deze restrictief toegepast wordt en niet van toepassing is op personen die uit hoofde van hun functie al een bepaalde van publieke blootstelling genieten.

2. *Ontbreken van app-berichten*
Ten slotte voert u aan dat het ontbreken van app-berichten onwaarschijnlijk is en dat onduidelijk is of deze aangetroffen en beoordeeld zijn nu deze niet op de inventarislijst opgenomen zijn. Uws inziens is het gezien de snelheid waarmee de sanctiepakketten rond de Russische inval tot stand kwamen, goed voorstelbaar dat men snel heeft willen schakelen over de afstemming hiervan. U verzoekt daarom om deze communicatie mee te nemen in een nieuwe zoektocht naar documenten.

Voorts voert u aan dat u twijfels heeft bij de manier waarop de inventarisatie heeft plaatsgehad doordat u meermaals door het ministerie op de hoogte gesteld bent van de veelheid aan documenten die dit Wob-verzoek zou betreffen en het besluit van 9 augustus 2022 uiteindelijk 106 documenten betrof.

Overwegingen ten aanzien van de gronden van bezwaar
Met betrekking tot uw gronden van bezwaar overweeg ik het volgende.

1. *Toepassing van de ingeroepen weigeringsgronden*

1.1 Artikel 5.1.2i Woo: Het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

Naar aanleiding van uw bezwaar heb ik besloten om voor de informatie waarbij ik artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i van de Woo heb toegepast, bij mijn eerdere overwegingen en besluitvorming te blijven. Dat ligt ik hieronder nader toe.

Allereerst ben ik van oordeel dat openbaarmaking van visies, analyses en standpuntbepalingen van Nederland in de aanloop tot het aannemen van de verordening zou leiden tot inzicht in de

(strategische) overwegingen van Nederland ten opzichte van de mogelijk op te leggen sancties aan Rusland. De desbetreffende passages (waaronder ook analyses) zien op afwegingen die Nederland maakt in het licht van voorgestelde verordeningen en waarbij de belangen van Nederland bijvoorbeeld worden afgewogen tegen door andere lidstaten ingenomen standpunten. Dergelijke analyses zijn hiermee niet algemeen van aard maar zien direct op de (afwegingen inzake de) positie van Nederland inzake het proces van het aannemen van een sanctie-verordening. Zoals in mijn besluit reeds aangegeven zou dit de onderhandelingspositie van Nederland schaden en een zorgvuldige en juiste belangenbehartiging bemoeilijken omdat hiermee eveneens de positie van Nederland kenbaar wordt voor toekomstige onderhandelingen. Om deze reden ben ik van oordeel dat het belang van het goed functioneren van de Staat en mijn ministerie zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid.

Voorts ben ik – zoals in mijn besluit – van oordeel dat openbaarmaking van conceptdocumenten schadelijk is voor het goed functioneren van de Staat. Ik volg u niet in uw uitleg van de verschillende jurisprudentie over conceptdocumenten. In de verschillende jurisprudentie wordt geoordeeld dat, waar conceptversies afwijken van definitieve- of eindversies, openbaarmaking hiervan geweigerd kan worden omdat het debat niet moet gaan over de concepten maar over de eindversie van documenten. Ik merk hierbij op dat het in dit geval conceptteksten betreft van verordeningen die in vertrouwen door de commissie met Nederland zijn gedeeld dan wel tekstsuggesties ten aanzien van deze verordeningen. Nu het hier gaat om conceptteksten dan wel tekstsuggesties van de verordening, die afwijken van definitieve versie ben ik van oordeel dat het belang van het goed functioneren van de staat en mijn ministerie ook hier zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Tot slot merk ik hierbij op dat op de inventarisatielijst is aangegeven welke documenten zijn geweigerd in dit kader waarbij eveneens is aangegeven welke documenten de concepten betreffen.

Ten slotte ben ik van oordeel dat openbaarmaking van de werkwijze van departementen en uitvoeringsorganisatie in het kader van sanctiehandhaving en sanctienaleving schadelijk is voor het goed functioneren van de staat. De desbetreffende informatie betreft geen specifieke inspectie- en controlemethode zoals bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder d, van de Woo, maar ziet, zoals verwoord in het bestreden besluit, op welke wijze informatie wordt gegenereerd in het kader van sanctienaleving dan wel op welke wijze organisaties dit willen (gaan) doen. Eveneens heeft de informatie betrekking op welke mogelijkheden hiertoe ter beschikking staan dan wel (op dat moment) niet mogelijk zijn, welke bronnen relevant zijn in het kader van gegevensvergaring en informatie over de wijze waarop specifieke informatie wordt gesignaleerd en gedeeld. Het betreft derhalve informatie die inzicht geeft in de (on)mogelijkheden van informatievergaring en informatiedeling. Hierbij is gemotiveerd aangegeven op welke wijze Nederland zou worden benadeeld indien deze informatie openbaar gemaakt zou worden. Hiertoe is overwogen dat dat dit zou kunnen leiden tot eventueel calculerend gedrag alsmede dat openbaring eveneens een toekomstig effectief optreden zou bemoeilijken. Dit belang weegt zwaarder dan het openbaar maken van dergelijke informatie waarbij ik opmerk dat het juist in het kader van de controle op de uitvoering van sancties het van belang is dat dit op een effectieve wijze kan geschieden dan wel dat betrokken departementen en organisaties gezamenlijk kunnen bepalen wat hiertoe de mogelijkheden zijn.

Voor zover u stelt dat in dit geval het publieke belang bij openbaarmaking zwaarder zou moeten wegen gelet op het aan de orde zijnde onderwerp, merk ik het volgende op.

Het belang van openbaarmaking voor een goede en democratische bestuursvoering wordt als een op zichzelf staand belang vooronderstelt en het gewicht ervan is niet afhankelijk van het onderwerp waarop de documenten betrekking hebben (ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1214). Gelet hierop volg ik u niet in uw stelling dat de in de Woo neergelegde grond om openbaarmaking te weigeren in dit geval niet van toepassing (zou kunnen) zijn wegens het grote belang bij openbaarmaking. Zoals in het primaire besluit is overwogen zijn er gronden aanwezig die maken dat de door u gevraagde informatie niet (volledig) openbaar gemaakt kan worden, waarbij ik een afweging heb gemaakt van belangen. Hierbij merk ik nog op dat een eventueel groot (gesteld) belang ook nog niet maakt dat reeds daarom partijen niet meer in vertrouwelijkheid zouden kunnen communiceren.

1.2 Artikel 5.1.2a Woo: Betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties

Naar aanleiding van uw bezwaar heb ik besloten om voor de informatie waarbij ik artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a van de Woo heb toegepast, bij mijn eerdere overwegingen en besluitvorming te blijven. Dat ligt ik hieronder nader toe.

Zoals ik in het bestreden besluit heb overwogen betreffen een groot deel van de documenten vertrouwelijk aan Nederland verstrekte stukken (van de commissie) in het kader van (de onderhandelingen) aan te nemen verordeningen. U kunt dit ook afleiden uit de inventarisatielijst van de geweigerde documenten. Zo betreffen de documenten bijvoorbeeld ook een veelheid aan terugkoppelingen van de vertrouwelijke vergaderingen die in dit kader hebben plaatsgevonden. Zoals ik in het bestreden besluit heb overwogen zal ik verkregen informatie zoals visies dan wel standpunten van andere lidstaten dan wel de commissie niet openbaar maken *juist* omdat dit in een vertrouwelijke setting is verkregen. Uit de aard en de inhoud hiervan volgt reeds de vertrouwelijkheid hiervan. Het openbaar maken van de visies en standpunten van andere lidstaten dan wel instellingen zou de noodzakelijke vertrouwelijkheid en effectiviteit van het diplomatieke verkeer en bilateraal overleg (in de toekomst) ondermijnen en zou eveneens de betrekkingen met bepaalde landen, staten dan wel internationale organisaties schaden. De omstandigheid dat landen op enig moment naar buiten zouden zijn getreden inzake sancties maakt niet dat ik voornoemd belang (ook voor de toekomst) niet meer zou kunnen inroepen. Ik beoordeel de informatie zoals ik deze in mijn bezit heb en binnen de (vertrouwelijke) context waarin ik deze verkregen heb.

Gelet hierop zal ik de desbetreffende informatie niet openbaar maken.

1.3 Artikel 5.1.2d Woo: de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen

Naar aanleiding van uw bezwaar heb ik besloten om voor de informatie waarbij ik artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder d van de Woo heb toegepast, bij mijn eerdere overwegingen en besluitvorming te blijven. Dat ligt ik hieronder nader toe.

Ik volg u niet in uw stelling dat deze weigeringsgrond niet ingeroepen zou mogen worden omdat het van belang is om inzicht te krijgen in de manier waarop de sancties worden uitgevoerd. Ik merk hierbij allereerst op dat de desbetreffende informatie geen betrekking heeft op de uitvoering van sancties maar de controle hiervan. Voorts merk ik op dat de passage waarnaar u verwijst in uw gronden (“uitkomsten”) een weergave is van de tekst van het aan de orde zijnde

artikel. De door mij geweigerde passages hebben geen betrekking op de uitkomsten maar op de gebruikte methoden. Reeds hierom volg ik u niet in uw bezwaargrond.

Zorgvuldigheidshalve merk ik op dat, zoals ik reeds in het kader van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i van de Woo heb overwogen, ik het van groot belang acht dat de controle op de uitvoering van sancties (door derden) op een effectieve wijze kan geschieden. Openbaarmaking van deze informatie zou kunnen leiden tot eventueel calculerend gedrag alsmede dat openbaring eveneens een (toekomstig) effectief optreden zou bemoeilijken.

Ik ben van oordeel dat het belang van bestuursorganen om onbelemmerd inspectie, controle en toezicht uit te voeren hier zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid.

Gelet hierop zal ik de desbetreffende informatie niet openbaar maken.

1.4 Artikel 5.1.2c Woo: de opsporing en vervolging van strafbare feiten

Naar aanleiding van uw bezwaar heb ik besloten om voor de informatie waarbij ik artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder c van de Woo heb toegepast, bij mijn eerdere overwegingen en besluitvorming te blijven. Zoals reeds aangegeven in mijn besluit ten aanzien van ID 1006645 geeft betreffende passage inzicht in de werkwijze van een specifiek orgaan. Openbaarmaking hiervan zou ertoe leiden dat opsporing en vervolging belemmerd wordt. Gelet hierop zal ik de desbetreffende informatie niet openbaar maken. Ik merk hierbij dat aan het desbetreffende orgaan een zienswijze is gevraagd welke is betrokken bij de beoordeling.

1.5 Artikel 5.1.2e Woo: de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Naar aanleiding van uw bezwaar heb ik besloten om voor de informatie waarbij ik artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e van de Woo heb toegepast, bij mijn eerdere overwegingen en besluitvorming te blijven. Zoals reeds aangegeven in mijn besluit heb ik deze weigeringsgrond toegepast ten aanzien van persoonsgegevens van ambtenaren en van derden. Daar waar het gaat om personen die uit hoofde van hun functie in de publieke sfeer treden heb ik deze weigeringsgrond niet toegepast. Gelet hierop blijf ik bij mijn oordeel zoals in het besluit d.d. 9 augustus 2022.

2. Ten aanzien van uw vraag inzake het aantal geïnventariseerde documenten merk ik het volgende op. Zoals tijdens het gesprek dat met u is gevoerd was uw ingediende verzoek dusdanig breed dat er inderdaad sprake zou zijn van een grote omvang van het aantal documenten. U heeft naar aanleiding van het gesprek aangegeven dat u bepaalde informatie (zoals u ook aangeeft) die u in uw verzoek heeft genoemd niet meer wenst te ontvangen dan wel niet op dat moment. Eveneens heeft u aangegeven ermee in te stemmen dat u akkoord ging met het inventariseren van documenten bij de desbetreffende beleidsdirecties die betrekking hadden op het eerste sanctiepakket (naast de overige door u aangegeven punten). Enkel al het inventariseren van een sanctiepakket in plaats van ook de overige (uitgebreidere) sanctiepakketten maakt reeds dat het aantal te inventariseren documenten snel in aantal afneemt. Verder heb ik in het kader van de overige door u genoemde punten de documenten geïnventariseerd bij de desbetreffende beleidsdirecties die tot mijn beschikking staan, waaronder bijvoorbeeld de verslagen van de verschillende ingestelde stuur- en werkgroepen die betrekking hebben op de afstemming met andere departementen/diensten/zbo's en overheden in het kader van sancties, het beleid en de uitvoering hiervan. Gelet hierop is de omvang van het aantal documenten beperkt. Voorts kan ik u aangeven dat de snelheid waarmee het eerste sanctiepakket tot stand is gekomen inderdaad met grote snelheid heeft plaatsgevonden. Deze afstemming heeft, ook gelet op de door mij in

het bestreden besluit geschetste wijze van handelen in dit kader, per e-mail dan wel telefonisch plaatsgevonden.

Besluit
Gelet op de inhoud van het bezwaarschrift, beoordeeld in samenhang met het bestreden besluit, kan het bezwaar niet leiden tot een andersluidend besluit. Uw bezwaar wordt dan ook ongegrond verklaard.

Wijze van openbaarmaking
Een geanonimiseerde versie van dit besluit wordt geplaatst op Documenten | Rijksoverheid.nl, zodat het voor een ieder beschikbaar is.

Hoogachtend,
De minister van Buitenlandse Zaken,
Namens deze,
De Directeur van de Directie Integratie Europa

[Deze brief is niet voorzien van een handtekening. In een formele en beveiligde omgeving is vastgelegd dat de beslissingsbevoegde akkoord is met de inhoud van dit document en de verzending.]

Drs. L.H.J. Gregoire – van Haaren

BEROEPSCLAUSULE

Ingevolge artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht kan de belanghebbende tegen dit besluit binnen zes weken na de dag van verzending, uitreiking of publicatie schriftelijk beroep instellen. Het instellen van beroep dient te geschieden door indiening van een beroepschrift bij de rechtbank (sector bestuursrecht) van het arrondissement waarbinnen de woonplaats of vestigingsplaats van de belanghebbende is gelegen. Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en bevat ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening, de omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, zo mogelijk een afschrift van dit besluit, en de gronden waarop het beroepschrift rust.