



Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Dhr. 10.2e

**Directoraat-generaal Klimaat
en Energie**

Directie Warmte en Ondergrond

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

10.2e

T 070 379 8911
10.2e @mmezck.nl

Ons kenmerk

DGKE-WO / 20184679

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Datum - 30 JULI 2020 -

Betreft Besluit Wob-verzoek d.d. 20 februari inzake de gaswinning uit het
Warffumveld uit de periode 16 augustus 2012 tot heden

Geachte heer 10.2e

In uw brief van 20 februari 2020, ontvangen op 21 februari 2020, heeft u met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) informatie verzocht over de gaswinning uit het Warffumveld uit de periode 16 augustus 2012 tot heden.

U vraagt om documenten over alle correspondentie tussen het Ministerie en de NAM, die geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op het door de NAM op 22 september 2014 bij mij ingediende winningsplan Warffum.

De ontvangst van uw verzoek is schriftelijk bevestigd bij brief van 19 maart 2019, kenmerk DGKE / 20075394. In deze brief is tevens de beslissing met vier weken verdaagd tot 17 april 2020.

Over dit verzoek hebt u op 1 april 2020 en 30 april 2020 telefonisch contact gehad met de heer 10.2e. Daarbij is besproken dat de beslistermijn op uw verzoek is verlengd tot begin juli 2020, maar dat u in ieder geval de gelegenheid krijgt om de door u gevraagde documenten te betrekken bij uw bezwaarschrift dat u heeft ingediend tegen mijn besluit om uw verzoek tot intrekking van de geldende winningsvergunning en instemming met het winningsplan van het Warffumveld af te wijzen. De beslissing op uw bezwaarschrift wordt daarom opgeschort tot een aantal weken na ontvangst van de door u gevraagde documenten. Daarnaast is besproken dat uw informatieverzoek is beperkt tot informatie over het winningsplan Warffum en dat correspondentie en documenten die van uzelf afkomstig zijn buiten de reikwijdte van uw verzoek vallen.

Wettelijk kader

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

Inventarisatie documenten

Op basis van uw verzoek zijn in totaal 69 documenten, inclusief bijlagen, aangetroffen. Deze documenten zijn opgenomen in een inventarislijst, die als bijlage 2 bij dit besluit is gevoegd. In dit besluit wordt verwezen naar de corresponderende nummers uit de inventarislijst, zodat per document duidelijk is wat is besloten.

Het document met nummer 18A is reeds openbaar en te vinden op de website van de NAM, gemakshalve verstrekken wij u het document. De Wob is niet van toepassing op reeds openbare documenten. De vindplaats van dit document staat aangegeven op de inventarislijst. De aanvraag van de NAM van 22 september 2014 (documentnummer 2) is eerder gedeeltelijk openbaar gemaakt op de website van Nlog.nl (met weglating van persoonsgegevens). Deze eerder gepubliceerde versie wordt verstrekt, omdat deze niet meer online beschikbaar is.

Zienswijzen

U bent er over geïnformeerd in de e-mail 29 april 2020 dat er derde belanghebbenden zijn bij de openbaarmaking van de documenten en dat deze in de gelegenheid worden gesteld hierover hun zienswijze te geven. Het betreft de documenten met nummers 2, 3a, 5, 8, 16, 18, 19, 26, 29, 33, 34, 35 en 51.

De zienswijzen van de derde belanghebbenden heb ik in mijn belangenafweging meegenomen. Zie het onderdeel Overwegingen van dit besluit.

Besluit

Ik heb besloten de documenten met nummers 1, 9A en 22A openbaar te maken.

Ik heb besloten om de documenten met nummers 2, 3, 4, 6, 7, 9 t/m 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 t/m 30, 31, 32, 33 t/m 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61 en 62 gedeeltelijk openbaar te maken. Voor de motivering verwijs ik naar het onderdeel Overwegingen van dit besluit.

Ik heb besloten de documenten met nummers 3a, 5 en 8 niet te verstrekken. Voor de motivering verwijs ik naar het onderdeel Overwegingen van dit besluit.

Overwegingen

Allereerst wil ik u wijzen op het volgende. Ingevolge artikel 3, vijfde lid, van de Wob, wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Het recht op openbaarmaking op grond van de Wob dient uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering. Het komt iedere burger in gelijke mate toe. Daarom kan ten aanzien van de openbaarheid geen onderscheid worden gemaakt naar gelang de persoon of de bedoeling of belangen van de verzoeker. Bij de te verrichten belangenafweging worden dan ook betrokken het algemene belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie en de door de weigeringsgronden te beschermen belangen, maar niet het specifieke belang van de verzoeker.

Evenmin kent de Wob een beperkte vorm van openbaarmaking. Dit betekent dat openbaarmaking van de gevraagde documenten uitsluitend aan u op grond van de Wob niet mogelijk is. Indien ik aan u de betreffende documenten verstrek, moet ik deze ook aan anderen geven indien zij daarom verzoeken. In dat licht vinden de onderstaande belangenafwegingen dan ook plaats.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en 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. In de documenten met nummers 2, 3, 3a, 4, 5, 6, 7, 8, 9 t/m 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 t/m 30, 31, 32, 33 t/m 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61 en 62 staan persoonsgegevens, zoals namen, telefoonnummers en e-mailadressen. Ik ben van oordeel dat t.a.v. deze gegevens het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd, zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Daarom heb ik de persoonsgegevens verwijderd uit deze documenten.

Voor zover het de namen van ambtenaren betreft is hierbij het volgende van belang. Weliswaar kan, waar het gaat om beroepshalve functioneren van ambtenaren, slechts in beperkte mate een beroep worden gedaan op het belang van eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer. Dit ligt anders indien het betreft het openbaar maken van namen van ambtenaren. Namen zijn immers persoonsgegevens en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan zich tegen het openbaar maken daarvan verzetten. Daarbij is van belang dat het hier niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger die met een ambtenaar in contact treedt, maar om openbaarmaking van de naam in de zin van de Wob.

Persoonlijke beleidsopvattingen in een stuk voor intern beraad

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.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat onder het begrip "documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad" onder meer moeten worden begrepen: nota's van ambtenaren en hun politieke en ambtelijk leidinggevenden, correspondentie tussen de onderdelen van een ministerie en tussen ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies. Ten aanzien van deze stukken moet van de bedoeling om ze als stukken voor intern beraad beschouwd te zien, uitdrukkelijk blijken of men moet deze bedoeling redelijkerwijs kunnen vermoeden. 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 onderling en met bewindspersonen kunnen communiceren. Staatsrechtelijk zijn slechts de standpunten die het bestuursorgaan voor zijn rekening wil nemen relevant. Onder

persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan: meningen, opinies, commentaren, voorstellen, conclusies met de daartoe aangevoerde argumenten.

De documenten met nummers 3A, 4, 5, 6, 7, 8, 21, 31, 44, 45, 46, 49, 53, 61 en 62 zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en bevatten persoonlijke beleidsopvattingen. Ik verstrek daarover geen informatie. Ik acht het niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering indien de standpunten van ambtenaren zelfstandig worden betrokken in de publieke discussie. Ik zie dan ook geen aanleiding om met toepassing van artikel 11, tweede lid, van de Wob in niet tot personen herleidbare vorm informatie te verstrekken over deze persoonlijke beleidsopvattingen. Deze persoonlijke beleidsopvattingen heb ik uit het document verwijderd.

Voor zover er ook feitelijke informatie in het document staat, is die informatie zodanig verweven met de persoonlijke beleidsopvattingen dat die daar niet los van kan worden gezien. Voor zover in de documenten met nummers 3a, 5 en 8 wordt verwezen naar openbare informatie uit het document met nummer 2, is deze reeds openbaar gemaakt met de verstrekking van dit document.

Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) heeft als derde belanghebbende bij openbaarmaking van het document met nummer 3A in zijn zienswijze aangegeven dat openbaarmaking van dit document niet op grond van artikel 11 van de Wob geheel of gedeeltelijk moet worden geweigerd. SodM stelt dat het een advies betreft dat is uitgebracht ter uitvoering van zijn wettelijke adviestaak ingevolge artikel 127, tweede lid, van de Mijnbouwwet (Mbw) en daarom geen persoonlijke beleidsopvattingen bevat. SodM verwijst voor dit standpunt naar een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2011:BR3196).

Ik volg deze zienswijze van SodM niet. Het advies van SodM betreft een stuk dat is opgesteld ten behoeve van intern beraad. Dat betwist SodM niet en volgt ook uit de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State waar SodM naar verwijst. De wettelijke adviestaak van SodM ingevolge artikel 127, tweede lid, van de Mbw is voorts verbonden aan besluiten die de Minister neemt inzake mijnbouw. In dit geval de instemming met een (wijziging van een) winningsplan op grond van artikel 34, derde lid, van de Mbw. Gelet hierop is naar mijn oordeel sprake van persoonlijke beleidsopvattingen in een uitgebracht advies, in ieder geval totdat besluitvorming op grond van artikel 34, derde lid, van de Mbw heeft plaatsgevonden of een (ontwerp)besluit openbaar wordt gemaakt in het kader van de in artikel 34, vierde lid, van de Mbw voorgeschreven procedure. In dit geval is de aanvraag voor aanvang van die procedure ingetrokken en zal daarom geen besluitvorming op grond van artikel 34, derde lid, van de Mbw meer plaatsvinden. Er blijft dan ook sprake van persoonlijke beleidsopvatting in het door SodM uitgebrachte advies op de ingetrokken aanvraag. Met het intrekken van de aanvraag is er bovendien ook geen wettelijke adviestaak meer voor SodM op grond van artikel 127, tweede lid, van de Mijnbouwwet. Er is immers geen besluit inzake mijnbouw dat wordt voorbereid of genomen. Op dit punt verschilt het onderhavige geval ook van die in de door SodM aangehaalde uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin sprake was van een

afgeronde besluitvorming. Gelet op het voorgaande blijft naar het oordeel van de Minister sprake van persoonlijke beleidsopvattingen in het door SodM uitgebrachte advies.

Het belang van geadresseerde om als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie en het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken partijen

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder f, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de geadresseerde erbij heeft om als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie. Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang om onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken partijen te voorkomen.

Bij de documenten met nummers 3A, 5 en 8 spelen deze belangen. Deze betreffen adviezen die aan mij zijn uitgebracht in het kader van de besluitvorming over een aanvraag om instemming met (wijziging van) een winningsplan op grond van artikel 34, derde lid, van de Mbw. Ik ben van oordeel dat het belang van mij om hiervan als eerste kennis te kunnen nemen en hierover een oordeel te vormen tezamen met alle andere relevante feiten en omstandigheden in het kader van de besluitvorming, zwaarder moet wegen dan het belang van onmiddellijke openbaarheid.

Openbaarmaking van de adviezen is voorzien binnen het kader van de in artikel 34, vierde lid, van de Mbw voorgeschreven besluitvormingsprocedure (uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV) van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht), tezamen met het (ontwerp)besluit en alle andere op de zaak betrekking hebbende stukken. De UOV moet worden aangemerkt als een bijzondere openbaarmakingsprocedure waarvoor de Wob dient te wijken. Dit is ook het uitgangspunt in het wetsvoorstel voor de Wet Open Overheid,¹ de opvolger van de Wob. Met de openbaarmaking van de stukken moet worden gewacht tot het voorgeschreven moment.

Openbaarmaking van de adviezen buiten of los van dit kader en een (ontwerp)besluit, leidt tot een onvolledig en vertekend beeld. Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder f en g, van de Wob beschermt het belang van mij als bevoegde instantie om op de aanvraag te beslissen, om in het kader van de besluitvorming ex artikel 34, derde lid, van de Mbw als eerste over het geheel van adviezen en alle andere voor de besluitvorming relevante informatie te kunnen beschikken en mij hierover een oordeel te vormen in het (ontwerp)besluit. Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder f en g van de Wob beschermt eveneens het belang van de aanvrager om de adviezen tezamen met het (ontwerp)besluit en de overige op de zaak betrekking hebbende stukken als eerste te ontvangen, alvorens dit met de buitenwereld wordt gedeeld.

¹ Kamerstukken II 2011/2012, 33 328 nr. 2.

Het voorgaande geldt te meer indien, zoals in dit geval, de aanvraag tot instemming met (wijziging van) het winningsplan is ingetrokken voordat een aanvang is gemaakt met de voorgeschreven voorbereidingsprocedure (UOV) of besluitvorming en daarom in het geheel geen besluitvorming op de aanvraag meer zal plaatsvinden. De belangen van mij als bevoegde instantie om op de aanvraag te beslissen en van de aanvrager bij een ordelijk verloop en afsluiting van de aanvraagprocedure, wegen in dit geval zwaarder dan het algemeen belang van openbaarmaking van uitgebrachte adviezen op een vóór besluitvorming ingetrokken aanvraag.

Gelet op het voorgaande heb ik besloten de betreffende documenten niet openbaar te maken.

Wijze van openbaarmaking

De documenten die gedeeltelijk openbaar worden gemaakt, treft u bij dit besluit in kopie aan.

Dit besluit en de stukken die met dit besluit voor een ieder openbaar worden, worden geanonimiseerd op www.rijksoverheid.nl geplaatst.

Een afschrift van dit besluit zend ik aan belanghebbenden.

Hoogachtend,

10.2e

Directeur-generaal Klimaat en Energie