



> Retouradres 2500 EX



**Directoraat-Generaal
Luchtvaart en Martieme
Zaken**

Postbus 20901
Den Haag
2500 EX

Contactpersoon
wob-loket@minienw.nl

Ons kenmerk
IENW/BSK-345716

Datum 23 december 2021
Betreft Wob-verzoek 2021-29 Luchtruim Wit Rusland

Geachte 

In uw e-mail van 25 mei 2021 heeft u met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) informatie verzocht over vluchten in het luchtruim van Wit-Rusland.

U heeft verzocht om nota's en memo's aan de minister omtrent de (on)veiligheid van het luchtruim boven Wit Rusland. U heeft tevens verzocht om correspondentie met luchtvaartmaatschappij KLM omtrent risico's van het vliegen in het luchtruim boven Wit-Rusland. Ten slotte heeft u verzocht om interne afstemming, advisering en correspondentie over de (on)veiligheid van het luchtruim boven Wit/Rusland.

De Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (hierna: NCTV) heeft een gelijkloidend Wob-verzoek van u ontvangen. Voor de (delen van) documenten die afkomstig zijn van de NCTV verwijs ik u naar het door de NCTV op 14 oktober 2021 opgestelde besluit.

Verloop van de procedure

Per e-mail van 2 juni 2021 is de ontvangst van uw verzoek aan u bevestigd. Per e-mail van 22 juni 2021 is het verzoek met vier weken verdaagd tot 20 juli 2021. Op 25 juli 2021 heeft u mijn ministerie per e-mail in gebreke gesteld wegens het overschrijden van de wettelijke termijn om op uw Wob-verzoek te beslissen. Op 9 augustus 2021 heeft u een beroep niet tijdig beslissen ingesteld bij de bestuursrechter. Op 14 september 2021 heeft de rechtbank uitspraak gedaan en geoordeeld dat mijn ministerie twee weken na datum van de uitspraak, een besluit dient te nemen op het Wob-verzoek.

Wettelijk kader

Uw verzoek valt onder de reikwijdte van de Wob. Voor zover er documenten onder de reikwijdte van de Wob vallen, zijn deze op grond daarvan beoordeeld. Voor de relevante Wob-artikelen verwijs ik u naar bijlage 1 van dit besluit.

Inventarisatie documenten

Op basis van uw verzoek zijn in totaal 64 documenten aangetroffen. Deze documenten zijn opgenomen in een inventarislijst, die als bijlage 2 bij dit besluit is gevoegd.

Zienschwijzen

Derde-belanghebbenden zijn in de gelegenheid gesteld hun zienschwijzen te geven. De zienschwijzen van de derde-belanghebbenden heb ik in mijn belangenafweging meegenomen. Ik verwijs u hiervoor naar het onderdeel 'Overwegingen' van dit besluit.

Besluit

Ik heb besloten uw verzoek gedeeltelijk te honoreren en daarbij de documenten deels openbaar te maken. Voor de motivering verwijs ik naar het onderdeel 'Overwegingen' van dit besluit. De inventarislijst maakt integraal onderdeel uit van dit besluit. U treft op de inventarislijst per document de van toepassing zijnde weigeringsgrond aan. In het hiernavolgende kunt u de overwegingen van mijn besluit lezen.

Buiten reikwijdte verzoek

Een aantal documenten bevat passages die over andere onderwerpen gaan dan het onderwerp van uw verzoek. Deze passages vallen inhoudelijk niet binnen de reikwijdte van uw verzoek. Om die reden heb ik de passages onleesbaar gemaakt onder van vermelding van 'buiten reikwijdte verzoek'. Dit is eveneens op de inventarislijst aangegeven.

Overwegingen

In verband met de gevoeligheid van de informatie die ten aanzien van een onderwerp als bedoeld in uw Wob-verzoek tussen de betrokken partijen is gedeeld, is in artikel 6 van het Convenant inzake de deling van dreigingsinformatie voor de burgerluchtvaart (hierna: convenant) overeengekomen dat informatie geheim blijft, rekening houdend met verplichtingen tot openbaarheid, zoals die onder andere uit de Wob voortvloeien. Bij de afwegingen die zijn gemaakt tussen het belang van openbaarheid ten opzichte van andere belangen, heb ik deze overeenkomst meegewogen in de beoordeling van uw Wob-verzoek. In dat verband volgt, ten behoeve van een juiste en volledige context, een toelichting op het convenant.

Convenant inzake de deling van dreigingsinformatie voor de burgerluchtvaart

Het convenant is gesloten om dreigingsinformatie tussen overheden en luchtvaartmaatschappijen te delen zodat de luchtvaartmaatschappijen, mede gebaseerd op deze informatie, goede risicoanalyses kunnen maken voor een veilige vluchtuitvoering buiten het Nederlandse luchtruim. De deelnemers aan dit convenant die informatie delen, vormen samen de zogeheten expertgroep.

De expertgroep heeft ingevolge artikel 4, tweede lid van het convenant, tot taak niet-openbare, voor de burgerluchtvaart relevante dreigingsinformatie in een vertrouwelijke setting te delen en te bespreken, zowel in het geval van acute en concrete dreigingsinformatie als in het geval van niet-acute en niet-concrete dreigingsinformatie. De expertgroep kan daarnaast gebruikt worden voor beleidsmatige aangelegenheden, waaronder de wijze van informatiedeling en de afstemming van de inbreng in internationale gremia (onder andere DG Home, EASA en ICAO).

De niet-openbare informatie die de Nederlandse overheid ter beschikking heeft, komt deels van de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten en uit vergelijkbare bronnen uit andere landen. Het borgen van de vertrouwelijkheid van de op deze wijze uitgewisselde informatie is essentieel om de informatie te kunnen verkrijgen. Het niet uitwisselen van die informatie kan de veiligheid van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen en inzittenden van vliegtuigen ernstig schaden en ondermijnt het bestaansrecht van het convenant. De informatie heeft vaak betrekking op andere landen, die zelf geen of niet afdoende informatie verstrekken. Deze landen wensen niet vermeld te worden als zijnde een (potentieel) conflictgebied. Ook de informatie die de luchtvaartmaatschappijen verzamelen komt deels van andere (buitenlandse) luchtvaartmaatschappijen die op hun beurt deze informatie vertrouwelijk verkregen kunnen hebben. Omdat veiligheid voorop staat, zijn veel luchtvaartmaatschappijen wel bereid om beschikbare dreigingsinformatie vertrouwelijk te delen.

De geïnventariseerde documenten die vallen binnen de reikwijdte van uw Wob-verzoek, zijn in het licht van het voorgaande beoordeeld.

Het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties

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 internationale organisaties. Met deze grond wordt blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling beoogd te voorkomen dat de Nederlandse internationale betrekkingen schade zouden lijden.¹

Dat is bijvoorbeeld het geval als men, als gevolg van het verschaffen van informatie ingevolge de wet, voorziet dat het internationale contact op bepaalde punten stroever zal gaan lopen, met als gevolg bijvoorbeeld dat het onderhouden van diplomatieke betrekkingen, of het voeren van bilateraal overleg met landen of internationale organisaties moeilijker zou gaan verlopen dan voorheen, of dat men in die landen of internationale organisaties minder geneigd zou zijn tot samenwerking dan voorheen.² Het is voor de toepassing van deze bepaling niet noodzakelijk dat men een verslechtering van de goede betrekkingen als zodanig met andere landen of andere organisaties voorziet. Voldoende is dat men, als gevolg van het verschaffen van informatie ingevolge de wet, voorziet dat het internationale contact op bepaalde punten stroever zal gaan lopen.

In de documenten waar deze weigeringsgrond is toegepast, is het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en internationale instanties in het geding. De documenten met deze weigeringsgrond kunnen de betrekkingen van Nederland met andere landen en internationale betrekkingen beïnvloeden. De documenten waarop deze grond van toepassing is, bevatten dreigingsinformatie die op basis van vertrouwelijkheid gedeeld kan worden. De informatie is derhalve in vertrouwen verstrekt. In het geval dat een van de landen aan wie de informatie verstrekt is, deze informatie toch openbaar maakt, zullen betrokkenen in de toekomst minder bereid zijn tot het verstrekken van dergelijke informatie.³

Naast de dreigingsinformatie die gedeeld is met andere landen, zijn er tevens suggesties en opvattingen uitgewisseld om beleid te vormen naar aanleiding van de gebeurtenis in het luchtruim van Wit-Rusland. Het openbaar maken van dergelijke informatie kan de vrije discussie en daarmee de vorming van beleid ten aanzien van internationale aangelegenheden, waarbij andere lidstaten betrokken zijn, in de weg zitten. Indien toch tot openbaarmaking zou worden overgegaan, is te voorzien dat de contacten met deze organisaties en staten ernstig

¹ *Kamerstuk*, 33328 nr. 3.

² Memorie van Toelichting Wob, p. 34, *Kamerstukken II 1986/87, 19859 nr. 3 p.34*

³ *ECLI:NL:RBAMS:2019:2899*

worden belemmerd. Ik heb daarom besloten de desbetreffende informatie niet openbaar te maken.

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 een aantal documenten staan persoonsgegevens. Dit zijn gegevens die herleidbaar zijn tot een persoon, zoals namen, e-mailadressen, functieaanduidingen en rechtstreekse telefoonnummers. Deze gegevens maak ik niet openbaar.

Ik ben van oordeel dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen ten aanzien van persoonsgegevens prevaleert boven het belang van openbaarmaking. Uit de documenten heb ik ook handtekeningen verwijderd. Dit heb ik mede gedaan met het oog op het voorkomen van identiteitsfraude. De genoemde persoonsgegevens heb ik onleesbaar gemaakt onder vermelding van 10.2.e.

Persoonlijke beleidsopvattingen uit 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.

Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden op grond van artikel 1, aanhef en onder f, van de Wob verstaan: een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten. Feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter merk ik niet aan als 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. In dit geval is er aanleiding openheid te geven over de gedachtewisseling die aan de besluitvorming vooraf is gegaan. Het onderwerp van uw verzoek was maatschappelijk actueel en maakte deel uit van een publiek debat. Het is belangrijk dat alle relevante informatie hiervoor beschikbaar is. In het belang van een evenwichtig beeld van de besluitvorming en ter voorkoming van een onvolledig of verkeerd beeld, acht ik openheid over de persoonlijke beleidsopvattingen gewenst. Ik besluit daarom met toepassing van artikel 11, tweede lid, van de Wob, de persoonlijke beleidsopvattingen openbaar te maken in niet tot personen herleidbare vorm.

Ten aanzien van een aantal (passages in) documenten ga ik evenwel niet over tot het openbaar maken van daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen, ook niet in geanonimiseerde vorm.

De conceptversies van documenten en/of tekstuele voorstellen op deze conceptversies maak ik niet openbaar. Deze zijn bij uitstek bedoeld om in een vrije en open gedachtewisseling te beraadslagen en te komen tot besluitvorming. Het belang van het functioneren van een bestuursorgaan komt ernstig in het gedrang als deze communicatie openbaar wordt. Ik acht het ook niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering dat van eenzelfde document meerdere versies in het publieke domein in omloop zijn, met als mogelijk gevolg dat onduidelijkheid ontstaat over de inhoud van het betreffende document. De definitieve versies van de betrokken documenten zijn reeds openbaar en overige definitieve documenten worden met dit besluit (gedeeltelijk) openbaar gemaakt. Met het openbaar maken van de definitieve

versie wordt het belang van openbaarheid naar mijn oordeel voldoende gediend. Om die reden maak ik de concepten niet openbaar op grond van artikel 11, eerste lid, en artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob.

Het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling

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 van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Openbaarmaking van de documenten brengt een onevenredig nadeel mee voor de staat en de betrokken derden. Het betreft informatie die slechts in beslotenheid gedeeld kan worden. Openbaarmaking van deze informatie ondermijnt de werking van het eerder genoemde convenant. De benadeling is gelegen in het feit dat nationale en internationale informatieleveranciers, waaronder ook inlichtingendiensten, zeer terughoudend zullen zijn met het delen van informatie aan de convenantspartijen ten behoeve van de veiligheid van de burgerluchtvaart, indien men er niet op kan vertrouwen dat dergelijke informatie vertrouwelijk blijft en niet openbaar wordt. Ook het belang van de staat is in het geding. Ter bescherming van de belangen van de staat en van deze derden, die deze informatie hebben gedeeld in het vertrouwen dat de informatie vertrouwelijk blijft, is het gerechtvaardigd, zeker gelet op de aard van de informatie die wordt uitgewisseld, dat aan deze belangen zwaarder gewicht toekomt. De vertrouwensfactor is in deze context noodzakelijk en om die reden in het convenant vastgelegd. Ik vind voor deze beoordeling ook steun in de rechtspraak (o.a. Afdeling bestuursrechtspraak 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:666). Ik besluit deze informatie dan ook niet openbaar te maken.

Medewerkers van derden-partijen hebben kort na de gebeurtenissen in Wit-Rusland in vertrouwen uitlatingen gedaan over hetgeen zich heeft afgespeeld en de mogelijke gevolgen hiervan. Openbaarmaking van deze informatie kan (zonder de juiste context) ten onrechte de indruk wekken dat er sprake is van organisatiebrede opvattingen, wat een vertekend beeld over de (mogelijke) handelswijze, de opvattingen en de gevolgen van/voor het bedrijf in dergelijke situaties zou opleveren. De benadeling van deze derde-partijen laat ik zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid.

Tot slot staan in de documenten e-mailadressen van een interne postbus die niet zijn bedoeld voor derden om de betreffende organisatie te benaderen of daarmee contact op te nemen. Openbaarmaking van de complete e-mailadressen kan naar mijn oordeel leiden tot onevenredige benadeling van die organisaties. Openbaarmaking van deze e-mailadressen vergroot het risico op misbruik, overbelasting en onheus gebruik. Ik laat onder deze omstandigheden het belang van voorkoming van onevenredige benadeling zwaarder wegen dan het belang van de openbaarheid van informatie. Het eerste deel van de betreffende e-mailadressen heb ik daarom onleesbaar gemaakt met toepassing van artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob.

Wijze van openbaarmaking

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

Hoogachtend,
DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT
namens deze,

Directeur-Generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken



Mw. R.W.C. Clabbers

Bezwaarclausule

Voor nadere informatie over dit besluit kunt u terecht bij de hierboven genoemde contactpersoon. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kunnen belanghebbenden een bezwaarschrift indienen tegen dit besluit binnen zes weken na de dag waarop dit is bekendgemaakt. Het bezwaarschrift moet worden gericht aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, 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;
 - e. zo mogelijk een afschrift van het besluit waartegen het bezwaarschrift zich richt.
- Het niet voldoen aan deze eisen kan leiden tot niet-ontvankelijkheid van het bezwaarschrift.

Een bezwaarschrift kan uitsluitend per gewone post en niet per e-mail worden ingediend. Machtigt u iemand om namens u bezwaar te maken? Stuur dan ook een kopie van de machtiging mee. Bij indiening van een bezwaarschrift namens een rechtspersoon, dient u documenten mee te sturen (origineel uittreksel uit het handelsregister en/of een kopie van de statuten van de rechtspersoon) waaruit blijkt dat u bevoegd bent namens de rechtspersoon op te treden.

Bijlage 1 – Relevante artikelen uit de Wob

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 de artikelen 9, 10 en 87 van de Algemene verordening gegevensbescherming, 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 publiekrechtelijke 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 voor zover 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 voor zover 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 voor zover 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. Voor zover 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.

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