



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX DEN HAAG

Bestuurskern

DG luchtvaart en maritieme
zaken

Contactpersoon

woo-verzoeken-
artikel4.1@minienw.nl

Datum

25 september 2023

Kenmerk

IENW/BSK-2023/241848

Datum 21 september 2023
Betreft Tweede deelbesluit op uw Woo-verzoek d.d. 6 juni 2022
(2022-44)

Geachte

Per e-mail van 6 juni 2022 heeft namens EenVandaag bij mijn ministerie een verzoek ingediend als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Wet open overheid (Woo). Het verzoek richt zich op documenten bij of onder mijn ministerie inzake de natuurvergunning van Schiphol en de procedure om die vergunning te verkrijgen. Specifiek gaat het om (de mogelijkheden tot) vergunbaarheid van de activiteiten van Schiphol met het oog op stikstofdepositie en de samenhang tussen het Luchthavenverkeerbesluit, het Nieuw Normen- en Handhavingstelsel Schiphol en de natuurvergunning.

In april 2023 heeft aangegeven dat verzoek overdraagt aan collega's.

Verloop van de procedure

De ontvangst van het verzoek is per e-mail van 7 juni 2022 bevestigd.

Per e-mail van 4 juli 2022 is de beslistermijn van het verzoek verdaagd.

Naar aanleiding van het verzoek is er op 30 juni 2022, 13 juli 2022 en 14 juli 2022 contact geweest over de duiding van het verzoek en over het mogelijk aanbrengen van preciseringen en prioriteringen in de behandeling van het verzoek.

Op 14 juli 2022 is afgesteld dat het verzoek betrekking heeft op het tijdvak van 9 december 2021 tot 24 juni 2022, waarbij is afgesproken te werken met twee deelbesluiten. Tevens is afgesproken het verzoek in te perken tot formele documenten en correspondentie vanaf het niveau directeur, zowel intern als interdepartementaal, plus de externe correspondentie.

Afgesproken is om als tijdvak voor het eerste deelbesluit de periode van 24 februari 2022 tot 24 juni 2022 te nemen. Het eerste deelbesluit is op 6 maart jl. verstuurd.

Dit tweede en laatste deelbesluit ziet op de tijdperiode 9 december 2021 – 23 februari 2022.

Wettelijk kader

Het verzoek valt onder de reikwijdte van de Woo. Voor de relevante wetsartikelen in de Woo, verwijs ik u naar de bijlage 1.

Inventarisatie documenten

Op basis van het verzoek zijn 91 documenten en bijlagen aangetroffen die onder het tweede deelbesluit vallen. De documenten zijn opgenomen in een inventarislijst. U treft de inventarislijst aan als bijlage 2 bij dit besluit.

Het verzoek zag ook specifiek op WhatsApp-berichten. Bij het nemen van het eerste deelbesluit was de inventarisatie van die berichten nog niet volledig afgerond. In dit tweede en laatste deelbesluit zijn daarom de Whatsapp-berichten betrokken die zien op de gehele periode van het verzoek.

Zienswijze

Bij de voorbereiding van dit besluit zijn derde-belanghebbenden in de gelegenheid gesteld hun zienswijze te geven. Deze zienswijze heb ik in mijn belangenafweging meegenomen.

Duiding van de documenten die openbaar worden gemaakt

De documenten bij dit besluit hebben onder andere betrekking op (interne IenW) verkenningen en inschattingen van de (on)mogelijkheden voor het verkrijgen van een natuurvergunning door Schiphol. Voor de volledigheid licht ik de rolverdeling in dit verband toe. De minister voor Natuur en Stikstof is het bevoegd gezag voor het verlenen van de natuurvergunning zoals aangevraagd door Schiphol. IenW heeft een rol in verband met het MER (Milieueffectrapport) en het LVB (Luchthavenverkeerbesluit). Voor het doorlopen van de MER-procedure ter voorbereiding op het LVB geldt een functiescheiding binnen het ministerie. DG Luchtvaart en Maritiem vervult een adviserende rol richting de initiatiefnemer voor het MER. De rol van bevoegd gezag voor het MER wordt ingevuld door DG Milieu en Internationaal (DGMI).

DGLM is ook het bevoegd gezag voor het LVB. Deze interne rolverdeling wordt toegepast bij de contacten met Schiphol over de natuurvergunning en het MER. Daarnaast raakt de aanvraag van de natuurvergunning aan andere beleidsmatige vraagstukken rondom de luchthaven Schiphol, zoals de beperking van de negatieve effecten van luchtvaart op de leefomgeving en de verduurzaming van de aanwezige bedrijvigheid/economische effecten van de luchtvaart. DGLM neemt ook om die reden kennis van de verschillende aspecten rondom de totstandkoming van de natuurvergunning.

Besluit

Ik heb besloten het verzoek gedeeltelijk te honoreren door de documenten zoals weergegeven op de inventarislijst geheel of gedeeltelijk openbaar te maken, dan wel niet openbaar te maken. De inventarislijst maakt integraal onderdeel uit van dit deelbesluit. Voor de toegepaste uitzonderingsgronden verwijs ik u naar de bijgevoegde inventarislijst. Voor de motivering verwijs ik u naar het onderdeel 'Overwegingen' in dit (deel)besluit.

Overwegingen

Algemene overweging: openbaarheid t.a.v. een ieder

De Woo gaat uit van een recht op openbaarheid van publieke informatie (art. 1.1 Woo). Eenieder kan een verzoek tot openbaarmaking van publieke informatie

doen bij een bestuursorgaan zonder daarbij een belang te stellen (artikel 4.1 Woo).

De aan een verzoeker verstrekte informatie wordt openbaar voor eenieder.

Openbaarheid is het uitgangspunt bij de beoordeling van een informatieverzoek, tenzij er uitzonderingsgronden zijn die aan openbaarmaking in de weg staan.

De uitzonderingsgronden staan in hoofdstuk 5 van de Woo.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo)

Ik maak geen informatie openbaar als dit de persoonlijke levenssfeer schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo). Het gaat om persoonsgegevens die (indirect) te herleiden zijn tot een persoon zoals namen, e-mailadressen, telefoonnummers en functienamen. In bepaalde documenten is daarvan sprake. Ik vind het in dit geval belangrijk dat de identiteit van betrokkene niet bekend wordt omdat dit zijn of haar persoonlijke levenssfeer kan schenden. Dat vind ik niet wenselijk.

In diverse documenten staan ook persoonsgegevens van ambtenaren. Het gaat om gegevens die herleidbaar zijn tot een persoon, zoals onder meer namen, e-mailadressen, functienamen en telefoonnummers. In het kader van goed werkgeverschap vind ik dat het belang van de persoonlijke levenssfeer zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Dit ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken ambtenaren. Daarbij weegt mee 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 op grond van de Woo.

Het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo)

Ik maak geen informatie openbaar wanneer dit het goed functioneren van de Staat of andere overheden schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo). In bepaalde documenten staat informatie die het functioneren van de Staat of andere overheden in gevaar zou kunnen brengen. Ik vind dat dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid, omdat het belang van een zorgvuldige en effectieve besluitvorming zich niet verdraagt met het openbaar maken van de persoonlijke beleidsopvattingen die het in dit geval betreft. Openbaarmaking raakt daarmee aan het belang van het goede functioneren van het bestuursorgaan.

Concepten

Voor een ordentelijk verloop van het besluitvormingsproces is het belangrijk dat dit gebeurt op basis van voldragen documenten. Wanneer communicatie over conceptteksten of de conceptteksten zelf openbaar worden gemaakt is dit schadelijk voor het goed functioneren van de Staat nu er een publiek debat kan ontstaan over documenten die nog niet rijp zijn voor besluitvorming. Daar is ook hier sprake van. Een aantal documenten bevat passages over Q&A's, redeneerlijnen of mogelijke moties. Deze passages en bijlagen bevatten conceptteksten en maak ik niet openbaar met een beroep op het belang van het goed functioneren van de Staat. Op dezelfde informatie is ook het bepaalde in

artikel 5.2, eerste lid, van de Woo van toepassing. Zie daartoe hieronder in het besluit.

Deze uitzonderingsgrond staat niet in de weg aan openbaarmaking van het definitieve document. Daarmee kan gereconstrueerd worden op grond van welke adviezen, welke informatie en welke beleidsalternatieven een besluit is genomen. Het definitieve document en eventuele overwegingen die daarbij ter besluitvorming zijn voorgelegd, maak ik daarom wel (gedeeltelijk) openbaar.

Definitieve adviezen van de landsadvocaat en interne juridische adviezen kunnen op verzoek openbaar worden gemaakt wanneer het een algemeen juridisch beleidsadvies betreft en het dateert van 1 juli 2021 of later. Vanaf die datum maakt de landsadvocaat een onderscheid tussen algemeen juridische beleidsadviezen en procesadviezen. De documenten waarvan openbaarmaking wordt geweigerd betreffen interne juridische procesadviezen. Het is belangrijk dat de Staat de gelegenheid heeft om vertrouwelijk advies in te winnen, in- en extern, over de sterke en zwakke kanten van de juridische positie. Openbaarmaking van die informatie is schadelijk voor de procespositie van de Staat. Hetzelfde geldt voor de voorafgaande correspondentie over de (concept)adviezen. Daarom worden juridische procesadviezen en de voorafgaande correspondentie daarover niet openbaar gemaakt met een beroep op het belang van het goed functioneren van de Staat. Op dezelfde informatie is ook het bepaalde in artikel 5.2, eerste lid van de Woo van toepassing.

Eenheid van regeringsbeleid

Wanneer de ministerraad een besluit neemt, geldt dat besluit vanaf dat moment als regeringsbeleid. Het kabinet spreekt met één mond. Het openbaar maken van de opvattingen van individuele bewindspersonen, kan de eenheid van dit beleid in gevaar brengen. Het is belangrijk dat bewindspersonen vrij met elkaar kunnen spreken. Met het oog op een goed bestuur is het ongewenst dat bewindspersonen tegen elkaar uit kunnen worden gespeeld als hun afwijkende opvattingen openbaar worden. Om deze reden wordt informatie over de opvattingen van individuele bewindspersonen binnen het kabinet niet openbaar. Notulen van de (Rijks)ministerraad, onderraden, ministeriële commissies en overleggen tussen bewindspersonen worden in het geheel niet openbaar gemaakt met een beroep op de eenheid van regeringsbeleid. Voor andere documenten geldt dat per passage moet worden beoordeeld of de eenheid van regeringsbeleid in het geding is.

Het betreft hier (notulen van) overleggen tussen bewindspersonen. Openbaarmaking van deze documenten acht ik schadelijk voor het goed functioneren van de Staat. Ik maak deze informatie dan ook niet openbaar.

Persoonlijke beleidsopvattingen in een document voor intern beraad (artikel 5.2 Woo)

Intern beraad is het overleg binnen een bestuursorgaan, of binnen een kring van bestuursorganen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een bestuurlijke aangelegenheid. Documenten voor intern beraad, zoals bijvoorbeeld concepten, kunnen persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, zoals ambtelijke adviezen, meningen, visies, standpunten en overwegingen. Feiten, prognoses, beleidsalternatieven en de gevolgen daarvan, zijn geen persoonlijke beleidsopvattingen.

Ik maak persoonlijke beleidsopvattingen, in documenten opgesteld voor intern beraad, over een actueel maatschappelijk onderwerp dat deel uitmaakt van het publieke debat, in beginsel (geanonimiseerd) openbaar in het belang van een goede en democratische bestuursvoering (artikel 5.2, tweede lid Woo) en om een evenwichtig beeld te geven van de bij de besluitvorming betrokken belangen.

In voorkomend geval kan de openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen het goed functioneren van de Staat schaden. Dit kan voor mij aanleiding zijn persoonlijke beleidsopvattingen niet openbaar te maken. Dit heb ik ook toegelicht in de overwegingen bij artikel 5.1 (artikel 5.1, tweede lid, onder i, in samenhang met art. 5.2, eerste lid, Woo).

Wijze van bekendmaking

De documenten zoals vermeld op de inventarislijst worden u per e-mail toegezonden.

Afschrift aan belanghebbenden

Een afschrift van dit besluit zend ik aan belanghebbenden.

Plaatsing op internet

Dit besluit en de openbaar te maken documenten worden op www.rijksoverheid.nl geplaatst.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT
namens deze,
DE DIRECTEUR-GENERAAL LUCHTVAART EN MARITIEME ZAKEN,

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 Woo

Artikel 1.1

Eenieder heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen.

Artikel 2.5

Bij de toepassing van deze wet wordt uitgegaan van het algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving.

Artikel 4.1

1. Eenieder kan een verzoek om publieke informatie richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. In het laatste geval beslist het verantwoordelijke bestuursorgaan op het verzoek.
2. Een verzoek kan mondeling of schriftelijk worden ingediend en kan elektronisch worden verzonden op de door het bestuursorgaan aangegeven wijze.
3. De verzoeker behoeft bij zijn verzoek geen belang te stellen.
4. De verzoeker vermeldt bij zijn verzoek de aangelegenheid of het daarop betrekking hebbende document, waarover hij informatie wenst te ontvangen.
5. Indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, verzoekt het bestuursorgaan binnen twee weken na ontvangst van het verzoek de verzoeker om het verzoek te preciseren en is het de verzoeker daarbij behulpzaam.
6. Het bestuursorgaan kan besluiten een verzoek niet te behandelen, indien de verzoeker niet meewerkt aan een verzoek tot precisering als bedoeld het vijfde lid. In afwijking van artikel 4:5, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt het besluit om het verzoek niet te behandelen aan de verzoeker bekendgemaakt binnen twee weken nadat het verzoek is gepreciseerd of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.
7. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in hoofdstuk 5.

Artikel 5.1

1. Het openbaar maken 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 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;
 - e. nummers betreft die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven als bedoeld in artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt.
2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties;
 - b. de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter;
 - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - d. de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

- f. de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;
 - g. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
 - h. de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;
 - i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.
3. Indien een verzoek tot openbaarmaking op een van de in het tweede lid genoemde gronden wordt afgewezen, bevat het besluit hiervoor een uitdrukkelijke motivering.
4. Openbaarmaking kan tijdelijk achterwege blijven, indien het belang van de geadresseerde van de informatie om als eerste kennis te nemen van de informatie dit kennelijk vereist. Het bestuursorgaan doet mededeling aan de verzoeker van de termijn waarbinnen de openbaarmaking alsnog zal geschieden.
5. In uitzonderlijke gevallen kan openbaarmaking van andere informatie dan milieu-informatie voorts achterwege blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Het bestuursorgaan baseert een beslissing tot achterwege laten van de openbaarmaking van enige informatie op deze grond ten aanzien van dezelfde informatie niet tevens op een van de in het eerste of tweede lid genoemde gronden.
6. Het openbaar maken van informatie blijft in afwijking van het eerste lid, onderdeel c, in geval van milieu-informatie eveneens achterwege voor zover daardoor het in het eerste lid, onderdeel c, genoemde belang ernstig geschaad wordt en het algemeen belang van openbaarheid van informatie niet opweegt tegen deze schade.
7. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.

Artikel 5.2

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. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.
2. Het bestuursorgaan kan over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie verstrekken 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. Onverminderd het eerste en tweede lid wordt uit documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming door een minister, een commissaris van de Koning, Gedeputeerde Staten, een gedeputeerde, het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester en een wethouder, informatie verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.
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. 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.