

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20904 2500 EX Den Haag

10.2.e

Bestuurskern
Dir. Luchtvaart
Afd. Luchtverkeer

Rijnstraat 8
Den Haag
Postbus 20904
2500 EX Den Haag

Contactpersoon
10.2.e

Datum 18 JUN 2019
Betreft Wob-verzoek Verkeersverdelingsregel Schiphol Lelystad

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/131299

Geachte 10.2.e

Op 17 januari 2019 heeft u bij mijn ministerie een verzoek ingediend als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob). Uw verzoek om openbaarmaking heeft betrekking op de verkeersverdelingsregel tussen de luchthavens Schiphol en Lelystad.

U vraagt om openbaarmaking van:

- alle documenten (zowel interne als externe) bij of onder mijn departement aanwezig inzake de verkeersverdelingsregel aangaande Schiphol Airport en Lelystad Airport;
- alle correspondentie binnen mijn departement, en tussen mijn departement en andere staten inzake de verkeersverdelingsregel aangaande Schiphol Airport en Lelystad Airport.

Uw verzoek heeft betrekking op de periode 24 mei 2018 tot en met 16 januari 2019, de datum van uw verzoek.

Op grond van de met u gemaakte afspraken betreft uw verzoek in beginsel de documenten die u heeft aangekruist op de aan u verstrekte voorlopige inventarislijst van 1 mei 2019.

Procedure

De ontvangst van uw verzoek is schriftelijk bevestigd bij e-mail van 21 januari 2019.

Bij brief van 4 februari 2019 (kenmerk: IENW/BSK-2019/12155) is de beslistermijn verdaagd met vier weken tot 4 maart 2019.

In de brief van 12 maart 2019 (kenmerk: IENW/BSK2019/50172) is aan u medegedeeld dat de beslistermijn met vier weken is opgeschort tot 20 maart 2019 vanwege het vragen van zienswijzen aan derden.

Bij brief van 8 april 2019 (met kenmerk IENW/BSK-2019/75565) bent u verzocht om in te stemmen met uitstel tot en met 15 juni 2019.

Op 19 april 2019 heeft u telefonisch verzocht om een voorlopige inventarislijst.

Bij e-mail van 1 mei 2019 is u een voorlopige inventarislijst toegestuurd. Het betreft een voorlopige lijst waarbij is aangegeven dat er documenten op kunnen staan die niet onder de reikwijdte van het verzoek vallen. Ook is aangegeven dat de inventarislijst mogelijk niet volledig is.

Bestuurskern
Dir. Luchtvaart
Afd. Luchtverkeer

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/131299

Bij e-mail van 29 mei 2019 heeft u op de hierboven genoemde voorlopige inventarislijst aangekruist welke documenten u (met of zonder bijlagen) met voorrang behandeld zou willen zien en heeft u verzocht om uiterlijk 15 juni een besluit te nemen.

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 178 documenten aangetroffen.

Deze documenten zijn opgenomen op de voorlopige inventarislijst die deel uitmaakt van dit besluit. U treft de inventarislijst aan als bijlage 2 bij dit besluit.

Over de stukken die u niet heeft aangekruist, wordt geen beslissing genomen.

Zienswijzen

U bent er over geïnformeerd in de brief van 27 februari 2019 dat derde belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijzen te geven.

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

Besluit

Ik heb besloten uw verzoek niet te honoreren. Voor de motivering verwijs ik naar het onderdeel Overwegingen van dit besluit.

Overwegingen

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

Het verstrekken van informatie ingevolge de Wob blijft conform artikel 10, tweede lid onder a, van de Wob achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties.

Een aantal documenten, zoals weergegeven op de inventarislijst, is uitgewisseld tussen medewerkers van mijn ministerie en de Europese Commissie naar aanleiding van de notificatie van de verkeersverdelingsregel in 2018. Het belang van de betrekkingen van Nederland met de Europese Commissie is in het geding. Dit belang wordt geschaad indien deze informatie uit de betreffende documenten openbaar wordt gemaakt. Indien toch tot openbaarmaking zou worden overgegaan, is te voorzien dat de contacten met de Europese Commissie ernstig worden belemmerd en dat de Europese Commissie in de toekomst minder geneigd zal zijn om informatie met mijn ministerie te delen, hetgeen de beleidsvorming op dit en andere dossiers ernstig kan bemoeilijken.

Ik ben van oordeel dat dit belang zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Ik heb daarom besloten de desbetreffende informatie niet openbaar te maken.

Bestuurskern
Dir. Luchtvaart
Afd. Luchtverkeer

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/131299

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

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 diverse documenten zijn namen van ambtenaren en derden opgenomen. Hoewel ambtenaren en derden in hun beroepshalve functioneren als zodanig niet ten volle een beroep kunnen doen op bescherming van hun persoonlijke levenssfeer, geldt dit in beginsel wel voor gegevens als namen, telefoonnummers (werk en privé), e-mailadressen en 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.

Het vraagt een belangenafweging en daarbij spelen volgens de rechtspraak verschillende aspecten een rol, zoals de functie van de ambtenaar en de mate waarin sprake is van een publieke functie, waardoor de betrokkenen in de openbaarheid treden. Tevens is van belang de positie en verantwoordelijkheid van de betrokkene bij de taakuitoefening. Daarnaast is van belang de controleerbaarheid van de taakuitoefening. Zo worden namen van ambtenaren die krachtens mandaat stukken hebben ondertekend, openbaar gemaakt, omdat volgens de jurisprudentie deze ambtenaren in beginsel hebben te aanvaarden dat met deze bevoegdheid hun namen naar buiten komen.

In de documenten in dit geval betreft het namen en contactgegevens van beleidsambtenaren en personen werkzaam bij andere organisaties die geen publieke functie hebben of mandaat hebben om stukken te ondertekenen. Er is daarnaast geen ander publiek belang bij openbaarmaking van de betreffende gegevens. Ik ben van oordeel dat het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in dit geval zwaarder weegt dan het algemene, publieke belang van openbaarheid.

De namen en persoonsgegevens waar het in de documenten om gaat die met dit besluit (deels) openbaar worden gemaakt zijn daarom onleesbaar gemaakt.

Het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling (artikel 10, tweede lid, onder g)

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.

Gelet op de aard en de inhoud van de gevraagde informatie staat artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob aan openbaarmaking in de weg.

Het betreft documenten die zijn opgesteld in het kader van de notificatie van de VVR die wordt vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur en een ministeriële regeling. Het betreft informatie die is ingewonnen bij de Schiphol Group in het kader van de totstandkoming van deze regelgeving. Met het oog op een zorgvuldige en effectieve besluitvorming, is het noodzakelijk dat dergelijke gegevens op vertrouwelijke basis verstrekt kunnen worden. Tot de belangen die met deze beperking in de Wob worden beschermd, behoort onder andere het belang van het goed functioneren van het bestuursorgaan. Het belang van mijn ministerie zou onevenredig nadeel ondervinden wanneer de vertrouwelijkheid van deze informatiestroom niet kan worden gegarandeerd en het functioneren van het ministerie is daarbij in het geding.

Bestuurskern
Dir.Luchtvaart
Afd. Luchtverkeer

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/131299

Met het oog op een zorgvuldige en effectieve besluitvorming, is het ook bij deze documenten noodzakelijk dat dergelijke gegevens op een vertrouwelijke basis verstrekt kunnen worden. Bij openbaarmaking van deze documenten kunnen daarnaast de belangen van betrokken partijen onevenredig worden geschaad. Deze belangen wegen zwaarder dan het belang van openbaarmaking en ik maak deze documenten dan ook niet openbaar.

Ik licht dit per document of set documenten verder toe.

Bij document 53a gaat het om een position paper dat is opgesteld door Schiphol in het kader van de verkeersverdelingsregel.

Bij document 2.16 en 2.17 gaat het om een overzicht met bespreekpunten ten behoeve van een gesprek tussen Schiphol en mijn ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Document 8.24.b is een document opgesteld door Lelystad Airport waarin de marktinteresse van verschillende partijen is benoemd. Met het oog op een zorgvuldige en effectieve besluitvorming, is het ook bij dit document noodzakelijk dat dergelijke gegevens op een vertrouwelijke basis verstrekt kunnen worden. Openbaarmaking van deze informatie zou daarnaast de belangen van Lelystad Airport en deze partijen ernstig kunnen schaden, omdat derden er vroegtijdig van op de hoogte zouden komen welke vliegmaatschappijen belangstelling hebben om te vliegen naar en van Lelystad Airport.

Het voorkomen van onevenredige benadeling weeg ik hier zwaarder dan het algemene belang van openbaarmaking.

Persoonlijke beleidsopvattingen uit 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 beleidsopvattingen 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).

Bestuurskern
Dir. Luchtvaart
Afd. Luchtverkeer

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/131299

Als documenten van intern beraad worden blijkens de toelichting op de Wob en bestendige jurisprudentie o.a. aangemerkt: nota's van ambtenaren aan hun politieke en ambtelijke leidinggevenden, 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 onderling en met bewindspersonen kunnen communiceren. Staatsrechtelijk zijn slechts de standpunten die het bestuursorgaan voor zijn rekening wil nemen relevant.

Het is vaste rechtspraak dat ook documenten van derden bij het intern beraad die niet tot de kring van de overheid behoren, moeten worden aangemerkt als documenten die zijn opgemaakt ten behoeve van intern beraad, indien deze documenten met dat oogmerk zijn opgesteld.

De documenten zoals weergegeven op de inventarislijst zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en bevatten persoonlijke beleidsopvattingen.

Het betreft e-mails tussen verschillende medewerkers van mijn ministerie onderling, en met andere bestuursorganen en externe adviseurs en bij het interne beraad betrokken juristen en onderzoekers. Een aantal e-mails bevat bijlagen met concepten, voorstellen, discussies, analyses en conclusies over de onderwerpen waarop uw verzoek betrekking heeft. 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 in dit geval geen aanleiding om met toepassing van artikel 11, tweede lid, van de Wob in niet tot personen herleidbare vorm van informatie te verstrekken over deze persoonlijke beleidsopvattingen.

Ter afsluiting wijs ik er u erop dat na de beoordeling en het onleesbaar maken van informatie op basis van bovenstaande afwegingen, er in enkele documenten geen of geen zinnige inhoudelijke of samenhangende informatie overblijft over de bestuurlijke aangelegenheid waarop uw verzoek betrekking heeft, die voor afzonderlijke openbaarmaking in aanmerking komt. Het betreft in die gevallen niet relevante procesinformatie en/of futiliteiten, waarvan het zinledig is deze openbaar te maken. Het openbaar maken van vrijwel volledig onleesbaar gemaakte documenten levert geen zinvolle bijdrage aan het belang van openbaarheid en deze documenten verstrek ik u dan ook niet (vgl. ABRvS 12 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017: 1789).

Ik vertrouw er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Bestuurskern
Dir. Luchtvaart
Afd. Luchtverkeer

Hoogachtend,

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/131299

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

10.2.e

Dhr. mr. ing. J.H. Dronkers

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 Minister van Infrastructuur en Waterstaat, ter attentie van Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, afdeling Algemeen Bestuurlijk-Juridische Zaken, postbus 20906, 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.

Bijlage 1 – Relevante artikelen uit de Wob

Bestuurskern
Dir. Luchtvaart
Afd. Luchtverkeer

Artikel 10

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/131299

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.

Bestuurskern
Dir. Luchtvaart
Afd. Luchtverkeer

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.

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/131299

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.