



**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IenM/BSK-2015/104245

Bijlage(n)
2

Datum 27 mei 2015
Betreft Wob-verzoek "State Letter ICAO/KRIM" en MH17"

Geachte heer

In uw brief van 16 maart 2015, ontvangen op 17 maart 2015, heeft u met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) om openbaarmaking gevraagd van alle documenten bij of onder het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (hierna: IenM), betreffende het luchtruim in de Krim en de Oekraïne, en de veiligheid daarvan.

Uw verzoek richt zich op documenten die bij of onder mijn ministerie berusten in de periode vanaf twee weken voor de zogeheten State Letter van ICAO van 2 april 2014 (dat wil zeggen vanaf 19 maart 2014) tot en met het moment van de ramp met MH17 op 17 juli 2014.

In uw brief vraagt u openbaarmaking van de volgende documenten:

1. alle documenten (waaronder adviezen, memo's, nota's, e-mails, instructies, aanwijzingen, overige vormen van correspondentie, verslagen en notulen en besluitenlijsten van overleggen met ketenpartners inzake luchtvaart en luchtvaartveiligheid) die gaan over voornoemde State Letter en de veiligheid van vliegverkeer in de Krim en Oekraïne;
2. een afschrift van de zogeheten 'geautoriseerde procedure': Afhandeling State Letters in het Koninkrijk der Nederlanden
3. alle documenten als gevolg van de State Letter van 2 april 2014;
4. alle andere documenten (waaronder adviezen, analyses, aanbevelingen en informatie) van o.a. EASA, (de Network Manager) Eurocontrol, ICAO, de Militaire Luchtvaartautoriteit en andere ministeries die gaan over de veiligheid van het vliegverkeer boven de Krim en Oekraïne.

Procedure

De ontvangst van uw verzoek is schriftelijk bevestigd op 17 maart 2015.

In de brief van 3 april 2015 (kenmerk IENM/BSK-2015/72702) is de beslistermijn met vier weken verdaagd.

In de brief 11 mei 2015 is aan u meegedeeld dat de beslistermijn is opgeschort vanwege het vragen van zienswijzen aan derden.

Wettelijk kader

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

Inventarisatie documenten

Op basis van uw verzoek zijn 37 documenten aangetroffen. Deze hebben betrekking op de onderdelen 1, 2 en 4 van uw verzoek. Er zijn geen documenten beschikbaar die onder onderdeel 3 van uw verzoek vallen.

De documenten die onder de onderdelen 1, 2 en 4 van uw verzoek vallen zijn opgenomen in een inventarislijst die deel uitmaakt van dit besluit. U treft de inventarislijst aan als bijlage 2 bij dit besluit.

Zienswijzen

U bent in de brief van 11 mei 2015 geïnformeerd dat de organisaties Eurocontrol en de European Civil Aviation Conference (hierna: ECAC) in de gelegenheid gesteld zijn hun zienswijzen te geven over de voorgenomen openbaarmaking van documenten. Daarnaast zijn ook de Oekraïense autoriteiten om hun zienswijze gevraagd.

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

Besluit

Ik heb besloten uw verzoek gedeeltelijk te honoreren. Voor de motivering verwijs ik naar het onderdeel Overwegingen van dit besluit. In het besluit wordt verwezen naar corresponderende nummers in de inventarislijst, zodat per document duidelijk is wat is besloten.

Overwegingen

Ten behoeve van uw verzoek heb ik geïnventariseerd welke internationale vergaderingen in de door u gevraagde periode (19 maart t/m 17 juli 2014) hebben plaatsgevonden waaraan ambtenaren van IenM hebben deelgenomen, en waarover informatie bij het ministerie berust waarbij is gesproken over het luchtruim boven de Krim en Oekraïne, en de veiligheid daarvan.

Uit deze inventarisatie is gebleken dat er in de door u genoemde periode drie reguliere vergaderingen van Eurocontrol en één van ECAC hebben plaatsgevonden, waarbij dit onderwerp (en marge) aan de orde is gekomen. In deze overleggen is een toelichting gegeven over de situatie met de luchtverkeersleiding op de Krim, de adviezen om dit deel van het luchtruim te mijden en de operationele gevolgen hiervan voor het luchtruim voor de

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IenM/BSK-2015/104245

omringende regio's (in termen van toename en afname van verkeer).
De stukken worden openbaar gemaakt met uitzondering van de hieronder
vermelde (delen van) stukken.

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

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 met internationale organisaties.

In de stukken behorende bij de vergaderingen van Eurocontrol zijn mede naar
aanleiding van de zienswijze van Eurocontrol alleen die passages openbaar
gemaakt die gaan over het luchtruim boven de Krim en de Oekraïne, en de
veiligheid daarvan (nrs. 17, 18, 24 en 29). De passages in de stukken die gaan
over andere onderwerpen zijn niet openbaar gemaakt omdat uw verzoek geen
betrekking heeft op deze onderwerpen. Wel (gedeeltelijk) openbaar gemaakt zijn
de agenda's van de genoemde vergaderingen (nrs. 10, 20, 25 en 26) waar alle
onderwerpen die zijn besproken, zijn benoemd.

De conceptverslagen, conceptverklaring en advies PCC (nrs. 4, 13, 15, 16 en 28)
bevatten standpunten van de betrokken internationale organisaties die niet zijn
geaccordeerd door deze partijen. Bij openbaarmaking van dergelijke concepten is
het belang van de betrekkingen van Nederland met deze organisaties in het
geding. Dit belang zou kunnen worden geschaad indien conceptverslagen
openbaar worden gemaakt. De betrokken organisaties moeten er vanuit kunnen
gaan dat dergelijke concepten vertrouwelijk blijven. Om dezelfde reden worden de
verslagen van het besloten Provisional Council Coordination Committee (PCC)
(nr. 13) niet openbaar gemaakt. Het betreft hier een interne beraadslaging binnen
Eurocontrol.

Ook wordt het definitieve verslag van de ECAC vergadering van directeuren-
generaal van luchtvaart op 6 mei 2014 niet openbaar gemaakt (nr. 9) . Dit overleg
heeft tot doel om een open en vrije gedachtewisseling mogelijk te maken over
diverse strategische onderwerpen tussen directeuren-generaal voor luchtvaart
binnen de ECAC organisatie. Vanwege deze vrije gedachtewisseling bevat het
verslag op verschillende onderdelen persoonlijke opvattingen. Indien toch tot
openbaarmaking van dit document zou worden overgegaan, is te voorzien dat de
contacten met de ECAC organisatie stroever zullen verlopen en dat men minder
snel geneigd zal zijn om vrijelijk in overleggen inzichten te delen. Hierbij is
overwogen dat de uitkomst van deze vergadering inzake de verklaring van
Oekraïne via de brief van 19 mei 2014 van de Executive Secretary of ECAC wel
openbaar wordt gemaakt (nrs. 6 en 7).

De Oekraïense autoriteiten hebben aangegeven geen bezwaar te hebben tegen
openbaarmaking van documenten die door hen tijdens de vergaderingen van
Eurocontrol zijn ingebracht.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IenM/BSK-2015/104245

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 het "Overzicht aanspreekpersonen" (nr. 31) behorende bij de procedure "Afhandeling State Letters in het Koninkrijk der Nederlanden" zijn de namen van ambtenaren opgenomen. Hoewel ambtenaren in hun beroepshalve functioneren als zodanig niet ten volle een beroep kunnen doen op de persoonlijke levenssfeer, geldt dit volgens vaste rechtspraak 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. Van openbaarmaking van deze informatie wordt in beginsel afgezien indien het ambtenaren en derden betreft die niet uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden.

De namen en persoonsgegevens in andere documenten zijn om dezelfde redenen onleesbaar gemaakt (nrs. 1, 3, 6, 8, 19, 21, 22, 25, 26).

Persoonlijke beleidsopvattingen en 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 beleidsopvatting 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).

Als documenten van intern beraad worden blijktens 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.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IenM/BSK-2015/104245

De documenten met nummers 2, 5, en 23 zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en bevatten persoonlijke beleidsopvattingen. Het betreft documenten met persoonlijke aantekeningen van een vergadering waar de organisatie later een officieel verslag van heeft opgesteld en een e-mailwisseling tussen IenM en het Ministerie van Buitenlandse zaken.

Ik acht het niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering dat de standpunten van ambtenaren zelfstandig worden betrokken in de publieke discussie.

Voor zover in de genoemde documenten ook feitelijke informatie staat, is deze informatie zodanig verweven met de persoonlijke beleidsopvattingen dat die daar niet los van kan worden gezien. Het is vaste rechtspraak dat feitelijke gegevens die zo nauw zijn verweven met persoonlijke beleidsopvattingen dat het niet mogelijk is ze te scheiden, evenmin openbaar worden gemaakt.

Ik heb daarom besloten deze documenten in hun geheel niet openbaar te maken. Ik zie in dit geval geen aanleiding om met toepassing van artikel 11, tweede lid, van de Wob, informatie te verstrekken die niet herleidbaar is tot personen en hun persoonlijke beleidsopvattingen.

Openbare documenten

Ten slotte merk ik op dat verschillende documenten waarop uw verzoek betrekking heeft betreffende het luchtruim boven de Krim en Oekraïne reeds openbaar zijn gemaakt. De Wob is niet van toepassing op documenten die reeds openbaar zijn. De documenten met nrs. 32 t/m 37 zijn reeds openbaar en voor een ieder toegankelijk.

Wijze van openbaarmaking

De documenten die ik bij dit besluit openbaar maak, treft u bij dit besluit in kopie aan.

Plaatsing op internet

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

Ik vertrouw er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

DE STAATSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,
namens deze,
De SECRETARIS-GEENERAAL,

drs. S. Riedstra

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IenM/BSK-2015/104245

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 Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 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.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IenM/BSK-2015/104245

Bijlage 1 – Relevante artikelen uit de Wob

Bijlage 2 – Inventarislijst

Bijlage 1: Artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur.

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 paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, 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 voorzover 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 voorzover 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 voorzover 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. Voorzover 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 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.

