



> Retouradres Postbus 20904 2500 EX Den Haag

102.e

**Bestuurskern**  
Dir.Luchtvaart  
Afd. Luchtvaartveiligheid  
  
**Rijnstraat 8**  
**Den Haag**  
**Postbus 20904**  
**2500 EX Den Haag**

**Ons kenmerk**  
IenW/BSK-2018/269055  
**Bijlage(n)**  
3

Datum 18 DEC. 2010  
Betreft Besluit op Wob verzoek 10.2.e dreigingsinformatie burgerluchtyaart

## Geachte 102 e

Bij brief van 13 juni 2018, ontvangen op 14 juni 2018, heeft u, als vertegenwoordiger van 10.2.e, bij mijn ministerie een verzoek ingediend als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob). Uw verzoek heeft betrekking op documenten omtrent dreigingsinformatie burgerluchtvaart en vliegveiligheid boven conflictgebieden.

**Uw verzoek heeft betrekking op:**

**" documenten in, brede, relatie tot het 'Covenant deling van dreigingsinformatie voor de Burgerluchtvaart' van 30 juni 2016 [verder: het Covenant]. Dit betekent dat dit Web verzoek**

- Niet verder terugkijkt dan de directe voorbereiding van het Convenant
  - Zich richt op alle documenten en alle spelers in relatie tot het Convenant
  - Zich daarenboven vooral richt op de uitvoering van het Convenant in al zijn aspecten, waaronder op alle:
    - o deelnemers waaronder bestuursorganen, andere organen en private partijen
    - o problemen
    - o voortgang
    - o frequentie
    - o diepgang
    - o Interne verkokering en afscherming
    - o Interferentie met andere voornemens op dit gebied, zoals van de EASA
    - o concrete incidentcases sinds de inwerkingtreding"

Omdat ook de aanloop tot het Convenant de Interesse van uw cliënt heeft, wordt als tijdvak voor deze procedure genomen 1 januari 2016 tot en met de datum van het verzoek (13 juni 2018).

**Uw verzoek richt op documenten onder of over de expert- en stuurgroep  
Waaronder:**

" - de voorbereidingsdocumenten, de totstandkoming van de taken, de reikwijdte, de bevoegdheden, de taakopdracht, het instellingsbesluit  
- alle bestuurlijke incidenten, maar vooral ook feitelijke vliegveiligheidsincidenten waaronder near-incidenten sinds de inwerkingtreding van het Convenant, expert- en stuurgroep  
- het minder dan afgesproken bijeenkomen van expert- dan wel stuurgroep. Hier wordt bijvoorbeeld gedacht aan documenten die dit monitoren en/of verbetertips bevatten.  
- de specifieke problemen inzake het Turkse luchtruim vooral vanwege de relatie met Erdogan.  
- de daadwerkelijke deelname van betrokken partijen aan de bijeenkomsten van de expert- en stuurgroep.

Qua reikwijdte wordt gedacht aan alle spelers.

Alle bestuursorganen, waaronder:

- LenW, ILT, LVNL, NCTV, BZ, ambassades van BZ, AIVD, MIVD, OW Maar ook aan buitenlanden en internationale organisaties zoals:
  - Buitenlandse ambassades in Nederland, landen in en om het Midden-Oosten, ICAO, IATA, EASA, NAVO, VN
- Private partijen zoals
  - Corendon, KLM, AirFrance, KLM, Transavia, TUI, BARIN, VNV."

#### **Procedure**

De ontvangst van uw verzoek is op 14 juni 2018 schriftelijk bevestigd.

In de brief van 5 juli 2018 is de beslistermijn met vier weken verdaagd tot 9 augustus 2018.

Op 9 juli 2018 bent u erover geïnformeerd dat het verzoek deels betrekking heeft op informatie die berust bij de AIVD en de MIVD en om die reden het verzoek ter gedeeltelijke behandeling aan hen is doorgezonden.

Bij brief van 8 augustus 2018 bent u geïnformeerd over de voortgang bij de behandeling van het verzoek. Daarbij is aangegeven dat vanwege de grote hoeveelheid documenten die is geïnventariseerd en moet worden beoordeeld, het niet mogelijk is tijdig te beslissen en u uiterlijk 1 september op de hoogte zou worden gesteld van de voortgang.

Bij brief van 29 augustus 2018 is gemeld dat vanwege het vragen van zienswijzen aan diverse partijen en afstemming met de andere betrokken overheden, de afhandeling nog tot eind september in beslag zou nemen en dat het streven is het verzoek voor eind oktober af te ronden.

In de brief van 1 november 2018 heb ik aangegeven dat de afhandeling toch nog enkele weken extra vergt.

#### **Wettelijk kader**

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

### **Inventarisatie documenten**

Op basis van uw verzoek zijn 975 documenten aangetroffen. Deze documenten zijn ingedeeld in categorieën waar deze eenzelfde onderwerp betreffen en opgenomen in een inventarislijst die deel uitmaakt van dit besluit. U treft de inventarislijst aan als bijlage 2 bij dit besluit. In het besluit wordt verwezen naar de corresponderende nummers in de inventarislijst, zodat per document duidelijk is wat is besloten.

### ***Algemene toelichting bij de rubricering in de inventarislijst***

De bij mijn ministerie berustende documenten zijn in de inventarisatielijst als volgt gerubriceerd:

- Voorbereidende documenten voor de totstandkoming en evaluatie van het Convenant
- Diverse interne documenten van de overheid, die naast de voorbereiding ook op specifieke aspecten van het Convenant betrekking hebben.
- Documenten van de Expertgroep
- Documenten van de Stuurgroep
- Document op Europees niveau betreffende:
  - o EASA - het Luchtvaartveiligheidsagentschap van de EU – dat Conflict Zone Information Bulletins (CZIBs) uitgeeft.
  - o DGHOME – het Directorate-General for Migration and Home Affairs (DG HOME) - ; een Directoraat-Generaal van de Europese Commissie.
- Documenten gewisseld met
  - o ICAO - de International Civil Aviation Organisation - het agentschap van de Verenigde Naties voor de burgerluchtvaart.
  - o Enkele afzonderlijke landen: de Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en de Bondsrepubliek Duitsland; gewisseld sinds februari 2018.
- Documenten afkomstig van particuliere initiatieven

De bij mijn ministerie beschikbare informatie uit particuliere initiatieven (zoals nieuwsbrieven) is openbaar en voor een ieder beschikbaar. Alleen in geval deze informatie in de Expertgroep is ingebracht is deze in de inventarisatie meegenomen.

Van de Expertgroep en Stuurgroep zijn ook de agenda's en de planning van vergaderingen opgenomen. In uw verzoek vraagt u tevens om aandacht voor "het minder dan afgesproken bijeenkomen van expert- dan wel stuurgroep." Daarvan is geen sprake geweest. De expertgroep komt in beginsel driemaandelijks bijeen en op verzoek van een van de deelnemers kan op ad hoc basis bijeen gekomen worden (Convenant art. 5). Zoals uit de evaluaties van het Convenant, waarover verantwoording is afgelegd in de eerdergenoemde Kamerbrief, blijkt is de frequentie van de bijeenkomsten hoger.

### **Openbare documenten**

Verschillende documenten met informatie waarop uw verzoek betrekking heeft zijn reeds openbaar. De Wob is niet van toepassing op documenten die reeds

openbaar zijn. In de inventarislijst zijn de betreffende documenten aangeduid met code 3.

Voor de documenten van ICAO die openbaar zijn, verwijss ik u naar de openbare website van ICAO.

Over het convenant, de werkwijzen en de eerste evaluatie, verwijss ik u naar de brieven aan de Tweede Kamer van respectievelijk 30 juni 2016 (Kamerstuk 31936-388 en Staatscourant stcrt-2016-35472), 6 juli 2017 (Kamerstuk 24804-95) en 2 juli 2018 (Kamerstuk 24804-97).

#### **Zienswijzen**

Over de voorgenomen openbaarmaking van documenten zijn zienswijzen gevraagd aan diverse derde belanghebbenden op grond van artikel 4:8 van de Algemene Wet bestuursrecht. De zienswijzen van de derde belanghebbenden heb ik in mijn belangenafweging meegenomen.

#### **Besluit**

Ik heb besloten uw verzoek gedeeltelijk te honoreren door openbaarmaking van informatie in de documenten op de inventarislijst aangeduid met code 2.

Voor de overige documenten wijs ik uw verzoek af. Deze documenten zijn op de inventarislijst aangeduid met code 1.

#### *Algemene overwegingen*

In de afweging om tot mijn besluit te komen, is het volgende van belang.

Het Convenant inzake de deling van dreigingsinformatie voor de burgerluchtvaart (hierna: Convenant) is gesloten om informatie tussen overheden en luchtvaartmaatschappijen uit te wisselen om deze in staat te stellen goede risicoanalyses te kunnen maken voor een veilige vluchtaanvoering buiten het Nederlandse luchtruim.

De expertgroep heeft 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 (Convenant art. 4, zesde lid).

De expertgroep kan daarnaast gebruikt worden voor: – in het kader van dit convenant relevante – beleidmatige aangelegenheden, waaronder de wijze van informatiedeling en de afstemming van de inbreng in internationale gremia (onder andere DG Home, EASA en ICAO) (uit Convenant art. 4 lid 6).

De convenantspartijen verbinden zich over en weer de in het kader van dit convenant uitgewisselde informatie dan wel uit te wisselen informatie geheim te houden en deze geheel noch gedeeltelijk aan enige derde bekend te maken, behoudens voor zover een verplichting tot openbaarmaking voortvloeit uit de wet, een rechterlijke uitspraak of dit convenant (Convenant art. 6).

Deze argumentatie is ook van toepassing op de stuurgroep. De documenten van de stuurgroep hebben betrekking op de evaluatie van het convenant. De evaluatie is een openbaar stuk.

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 uitgewisselde informatie is essentieel om de informatie te kunnen verkrijgen en is ook essentieel voor het functioneren van het DGHOME-overleg. Zo mag zelfs EASA niet deelnemen aan het deel van het DGHOME-overleg waar vertrouwelijke informatie wordt besproken. Van groot belang is om de betrekkingen tussen Nederland en de landen die informatie leveren niet te schaden en om informatie-uitwisseling en deelname aan internationale overleggen niet te frustreren of zelfs onmogelijk te maken. Het achterwege blijven van die informatie kan de veiligheid van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen en inzittenden van vliegtuigen ernstig schaden en ondermijnt het bestaansrecht van het Convenant. Voorts heeft die informatie vaak betrekking op andere landen, die zelf geen of geen afdoende informatie verstrekken. Deze landen zijn zeer beducht om 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. Aangezien veiligheid voorop staat, zijn veel luchtvaartmaatschappijen wel bereid, los van economische concurrentie, beschikbare dreigingsinformatie vertrouwelijk te delen.

De informatie van EASA, de CZIBs wordt gepubliceerd op een publieke website. Deze CZIBs worden niet toegestuurd, belangstellenden worden geacht zelf de website te raadplegen. Concepten worden strikt vertrouwelijk toegestuurd voor commentaar en zijn gebaseerd op de uitkomsten van het DGHOME-overleg, zoals vertrouwelijk verstrekt door DGHOME aan EASA of berichten van afzonderlijke landen.

De inzet van de Nederlandse overheid in de contacten met EASA, DGHOME en de luchtvaartmaatschappijen is niet alleen gericht op het versterken van informatie-uitwisseling tussen landen, maar ook om de inhoud van de CZIB's zo goed mogelijk toe te spitsen op de informatiebehoeften van luchtvaartmaatschappijen. Ook al gaat het niet om specifieke dreigingsinformatie, is toch gemeend documenten die hierop betrekking hebben mee te nemen bij dit verzoek. Het is geen taak van de Nederlandse overheid om zelf informatieberichten zoals NOTAMs op te vragen en te verzamelen. Waar dit betrekking heeft op Europese landen en direct aan Europa aangrenzende landen wordt bovendien reeds door de Network Manager van Eurocontrol in deze behoefte voorzien via een besloten portal, dat toegankelijk is voor luchtvaartmaatschappijen. Als de Nederlandse overheid wel deze informatie toegestuurd krijgt wordt deze ingebracht in de Expertgroep.

In de Expertgroep wordt ook melding gemaakt van ontwikkelingen bij ICAO. Het werk van ICAO is gericht op het ontwikkelen van regels en het maken van toelichtingsmateriaal, maar heeft zeer zelden betrekking op concrete dreigingsinformatie en valt buiten de scope van dit verzoek. In geval wel over specifieke landen is gesproken en het ministerie van IenW daar informatie over heeft ontvangen, zoals een discussie in de ICAO Raad over Noord-Korea, is deze informatie wel in de inventarisatie betrokken.

Gelet op de gevoeligheid van de informatie die tussen de betrokken partijen wordt uitgewisseld is de afspraak in artikel 6 in het Convenant gemaakt dat informatie geheim blijft, rekening houdend met verplichtingen tot openbaarheid, zoals die

onder andere uit de Wob voortvloeien. Bij de afwegingen die daarbij zijn gemaakt tussen het belang van openbaarheid tegen andere belangen, heb ik deze afspraak laten meewegen. Eveneens heb ik mee laten wegen dat reeds informatie over en de werkwijze en de evaluatie van het Convenant openbaar is door hetgeen daarover in brieven aan de Tweede Kamer is gemeld.

In het licht van het voorgaande heb ik de documenten die onder uw verzoek vallen beoordeeld.

*Overwegingen ten aanzien van de documenten*

**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.

Bij de documenten die betrekking hebben op de Europese en internationale organisaties (op de Inventarislijst nr. 2A1 en 2A2 en 3B1, 2C1, 2C2 en 2C3) betreft het correspondentie en stukken waarin informatie wordt gedeeld die vertrouwelijkheid vergen. Het gaat, zoals ook hiervoor in algemene zin al is toegelicht, om dreigingsinformatie, die slechts op basis van vertrouwelijkheid gedeeld kan worden.

Bij deze documenten is het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en internationale organisaties in het geding. Dit belang wordt geschaad indien informatie uit de betreffende documenten openbaar wordt gemaakt. Ik ben van oordeel dat dit belang zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Indien toch tot openbaarmaking zou worden overgegaan, is te voorzien dat de contacten met deze organisaties en staten ernstig worden belemmerd en dat men minder geneigd zal zijn om informatie te delen. Ik heb daarom besloten de desbetreffende informatie niet openbaar te maken.

**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 de 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 treedt en de naam in relatie tot de functie in de openbare bronnen

traceerbaar is. Tevens is van belang de positie en verantwoordelijkheid van de betrokkenen bij de taakuitoefening, mede in het licht van 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 de bij het convenant betrokken partijen en medewerkers van internationale organisaties, die allen geen publieke functie hebben of mandaat hebben om stukken te ondertekenen. Het gaat in een aantal gevallen om personen die een beveiligingsfunctie hebben en uit dien hoofde wordt ook hun functies niet openbaar gemaakt.

Er is geen 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, mede gezien de gevoeligheid van de informatie die tussen de personen wordt uitgewisseld.

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

#### ***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 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.

De documenten met nrs. 1B1-8 zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en bevatten persoonlijke beleidsopvattingen. Het betreft documenten ter voorbereiding van en de evaluatie van het Convenant.

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 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. 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.

#### *Concepten van documenten*

Bij de documenten bevindt zich een aantal conceptversies waarvan de definitieve versie reeds openbaar is. Voor zover de conceptteksten afwijken van de definitieve versies bevatten deze persoonlijke beleidsopvattingen en is artikel 11, eerste lid, van de Wob van toepassing. Voor zover de conceptteksten overeenkomen met de definitieve teksten, zijn deze reeds openbaar gemaakt en is de Wob derhalve niet van toepassing (Zie hiervoor o.a. ABRvS 27 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3563). De conceptversies maak ik derhalve in hun geheel niet openbaar.

#### ***Onevenredige benadering (artikel 10, tweede lid, onder g, Wob)***

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 benadering van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Openbaarmaking van de documenten met nr. 1C1-26 en met nr. 1D1-40 brengt onevenredig nadeel mee voor zowel de Staat als de betrokken derden. Het gaat immers om informatie waarmee inschattingen en analyses worden ingebracht door derden om te komen tot een goede informatie-uitwisseling die nodig is voor een adequate risicobeoordeling door de luchtvaartmaatschappijen over waar wel of niet te vliegen. Het betreft informatie die slechts in beslotenheid gedeeld kan worden.

De benadering bestaat primair uit het feit dat nationale en internationale informatieleveranciers, waaronder ook Inlichtingendiensten, zeer terughoudend zullen zijn met het aanleveren van informatie aan de convenantspartijen ten behoeve van de veiligheid van de burgerluchtvaart, indien men er niet op kan vertrouwen dat dergelijke informatie in vertrouwen kan worden gedeeld en niet openbaar wordt. Daarmee is het ook het belang van de Staat 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 bleef, is het gerechtvaardigd, zeker gelet op gevoeligheid van de informatie die wordt uitgewisseld, dat aan deze belangen zwaarder gewicht toekomt. De vertrouwensfactor is in deze context noodzakelijk en is om die reden dan ook 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.

#### **Geen verstrekking**

Ter afsluiting wijs ik er u erop dat na de beoordeling en het onleesbaar maken van informatie op basis van bovenstaande afwegingen, er in diverse documenten (nummers 1C1-26 en 1D1-40) 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).

Ter informatie heb ik wel een nadere toelichting en globale duiding van de inhoud van de documenten opgesteld, waarmee ik inzicht geef in het proces en de werking van het convenant. Deze informatie treft u aan in bijlage 3 bij het besluit.

#### **Plaatsing op internet**

Dit besluit en de daarbij gedeeltelijk openbaar gemaakte informatie wordt geanonimiseerd op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) geplaatst.

#### **Afschrift aan belanghebbenden**

Een afschrift van dit besluit zend ik aan de belanghebbenden.

Ik vertrouw er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

~~namens deza~~

10.2e

Dhr. Mr. Ing. J.H. Dronkers

De Directeur-Generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken

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.

## Bijlage 1

### 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 aangelegenhed 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 betrekking hebben op 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 verstrekken over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.
2. Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden 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 verstrekkt.
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.**

---

## **BIJLAGE 3: toelichting bij BESLUIT Wob-verzoek Dreigingsinformatie**

### **Toelichting op de documenten verzameld in het kader van het Wob-verzoek.**

#### **Overheid intern**

Een aantal documenten wordt gedeeltelijk openbaar gemaakt. Het betreft de documenten van de inventarislijst onder 1.A.2, 1.A.3 en 1.B.1-8.

Het convenant zelf is openbaar. De aanleiding voor het in het leven roepen van het convenant en de discussies die daaraan vooraf zijn gegaan in de Tweede Kamer zijn eveneens openbaar. De concepten die betrekking hebben op het convenant en de evaluatie verschillen marginaal van de gepubliceerde versie. Verder gaat het in de stukken voornamelijk om de planning van de voortgang van de overleggen en de stand van zaken van interne goedkeuring bij de aan het convenant deelnemende partijen. De evaluaties die hebben plaatsgevonden in 2017 en 2018 zijn eveneens openbaar beschikbaar.

#### **Expertgroep**

De inventarislijst toont dat er veel e-mails zijn gewisseld tussen de leden van de expertgroep (392).

De expertgroep is sinds de instelling en de datum van het Wob-verzoek (14 juni 2018) 13 maal bijeen geweest. De 14<sup>e</sup> vergadering was kort na 14 juni 2018.

Vaste bespreekpunten zijn de lijst van de op het DGHOME-overleg te bespreken landen en een lijst van landen die door de leden van de expertgroep is opgesteld, met name op verzoek van de luchtvaartmaatschappijen. Verder wordt de stand van zaken van ontwikkelingen bij ICAO en EASA besproken, voor zover relevant voor de expertgroep.

Jaarlijks wordt de evaluatie van het convenant voorbereid als input voor de stuurgroep.

Naast de stukken voor de vergaderingen van de expertgroep is tussen de vergaderingen door veel informatie uitgewisseld. Doel hiervan is enerzijds actuele informatie te delen en anderzijds vragen van leden van de expertgroep te beantwoorden over specifieke landen. Indien de leden van de expertgroep dit wenselijk achten kan een extra vergadering worden belegd. Dit heeft een enkele keer plaatsgevonden.

In de e-mailwisseling wordt meestal gereageerd op e-mails van andere leden van de expertgroep, waarop vervolgens ook weer is gereageerd. Het gevolg is een vaak lange sliert van e-mails die, behalve de meest recente toevoeging, telkens hetzelfde zijn. Omdat de inhoudelijke informatie in deze e-mails niet openbaar kan worden gemaakt, zijn de e-mails en documenten per kalendermaand geordend en is het totale aantal e-mails vermeld. Alle deelnemende partijen in de expertgroep bezoeken de bijeenkomsten van de expertgroep en nemen deel aan de e-mailuitwisseling. Het grote aantal e-mails toont aan dat veelvuldig contact heeft plaatsgevonden.

### **Stuurgroep**

De stuurgroep komt bijeen ter voorbereiding van de jaarlijkse evaluatie van het convenant en ter bespreking van conceptteksten. Tussendoor zijn stukken per e-mail uitgewisseld, waarbij een deel slechts informatie betreft over de voortgang. Ook hier zijn de definitieve teksten via de evaluatie openbaar gemaakt. Zoals onder ‘overheid intern’ is besproken, zijn het convenant en de jaarlijkse evaluatie openbaar.

### **EASA CZIB**

EASA stuurt concept Conflict Zone Information Bulletins voor commentaar aan Focal Points in de EU-lidstaten waarna publicatie op de openbare website van EASA plaatsvindt.

### **EASA Workshop**

Nederland, in de hoedanigheid van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, heeft zich samen met KLM ingespannen om de inhoud van de EASA-CZIBs zo concreet mogelijk aan te laten sluiten bij het soort informatie dat een luchtvaartmaatschappij behoeft voor een vluchtvorbereiding. Daarover is met enige regelmaat contact geweest met EASA. Dit resulteerde in 69 e-mails en documenten. Een deel daarvan is openbaar gemaakt (inventarislijst 2.B.1-2). De openbaar te maken informatie betreft procesinformatie over de contacten met EASA en DGHOME. Daarover heeft op 21 september 2017 een EASA-Workshop plaatsgevonden met lidstaten en luchtvaartmaatschappijen. De correspondentie in 2018 gaat over het verder gaan op deze weg en om in december 2018 wederom een workshop te houden alsmede om meer input van de luchtvaartmaatschappijen mee te geven aan EASA en DGHOME bij de voorbereiding van het DGHOME-overleg.

### **DGHOME**

De stukken van DGHOME betreffen de uitnodigingen voor de DGHOME-overleggen, gericht aan contactpersonen in de EU-lidstaten. In een aantal gevallen is daar een lijst van te bespreken landen bijgevoegd. In het kader van dit DGHOME-overleg wordt vier keer per jaar bijeengekomen. Zoals in het besluit staat opgenomen, worden verder geen stukken van het DGHOME-overleg openbaar gemaakt.

### **FAA (VS), UK, F, DL, NL**

In 2018 hebben de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk het initiatief genomen om strikt vertrouwelijk met enkele landen een overleg te hebben over de ervaringen met het delen van informatie. De documenten bevatten informatie over concrete landen en over de werkwijze van de aan het overleg deelnemende landen over hoe met niet openbare informatie wordt omgegaan. Daarnaast heeft na deze bijeenkomst, dezelfde dag, een bijeenkomst met vertegenwoordigers van luchtvaartmaatschappijen plaatsgevonden, om hun visies op het delen van informatie te vermenen.

### **ICAO**

ICAO verspreidt geen concrete dreigingsinformatie. De in het kader van dit Wob-verzoek geselecteerde documenten betreffen een verzoek van Japan en Zuid-Korea om in een vergadering van

de ICAO Raad (Council) te spreken over de onaangekondigde raketproeven van Noord-Korea, met als doel een standpunt in te nemen over waarborgen voor de veiligheid van civiele luchtvaart buiten het luchtruim van Noord-Korea. Dit betreft documenten van de inventarislijst bij 3.A.1. ICAO heeft het resultaat van de discussie in de Raad in een openbaar persbericht verspreid. De link naar het persbericht is opgenomen in het verstrekte stuk en op de inventarislijst.

#### **Informatie websites particuliere initiatieven**

Zoals aan de Tweede Kamer gemeld op 20 juni 2018 in een verzamelbrief (Kamerstuk 31 936-nr. 487) over de activiteiten van ICAO en zoals te lezen valt in het openbare document 10084 van ICAO was het stopzetten van de ICAO website en de ICAO library met informatie van landen over conflictgebieden ingegeven door het feit dat er thans meer informatie in het publieke domein aanwezig is en anderzijds door blijvende meningsverschillen in de ICAO Raad over welke informatie door ICAO zou mogen worden opgenomen.

Een voorbeeld is de zogeheten OPSGROUP van het Flight Service Bureau, een particulier initiatief van verkeersleiders en piloten om informatie te delen. De nieuwsbrieven worden op verzoek toegestuurd en worden regelmatig ververst. De nieuwsbrieven staan vermeld op de openbare website van deze organisatie. In een enkel geval waarin specifieke uitspraken werden gedaan die interessant konden zijn voor de expertgroep zijn stukken ter informatie aan de expertgroep gestuurd. De link naar de website is vermeld op de inventarislijst. Deze organisatie biedt tegen betaling meer informatie aan, maar hiervan is door lenW geen gebruik gemaakt, dus de documenten betreffen alleen de openbare nieuwsbrieven (3.C.1-2).