



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag



Directoraat-Generaal

Dir. Luchtvaart
Luchtvaart en Maritieme
zaken

Postbus 20901
Den Haag
2500 EX

Contactpersoon

wob-loket@minienw.nl

Kenmerk

IENW/BSK-2020/253624

Datum 17 februari 2021
Betreft Wob-verzoek 2020-46

Geachte ,

Naar aanleiding van mijn besluit tot het geven van een aanwijzing aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) om de vouchers die luchtvaartmaatschappijen aanboden gedurende de beginmaanden van de coronacrisis, heeft mijn ministerie twee Wob-verzoeken ontvangen (op respectievelijk 3 mei 2020 en 18 juni 2020).

In uw verzoek van 3 mei 2020 wordt verzocht om documenten in de breedste zin van het woord met betrekking tot het aanbieden, gedogen en legaliseren van vouchers door luchtvaartmaatschappijen ter compensatie van het annuleren van vluchten ten gevolge van de coronacrisis over de periode 1 februari 2020 tot en met 3 mei 2020.

In het verzoek van 18 juni 2020 wordt gevraagd om documenten met betrekking tot contacten tussen vertegenwoordigers van de Nederlandse overheid en het bedrijfsleven (waaronder Air France-KLM) over de regelgeving betreffende het recht van consumenten op terugbetaling van geannuleerde vliegtickets en het in dit verband geopperde alternatief in de vorm van vouchers, zowel in nationale als Europese context, over de periode 1 januari 2020 tot en met 29 mei 2020.

Vanwege de sterke overlap tussen beide verzoeken heb ik besloten om op beide verzoeken gelijklopende besluiten te nemen. Dit besluit heeft betrekking op alle interne en externe communicatie omtrent vliegticketvouchers in de periode van 1 januari 2020 tot en met 29 mei 2020.

Ik ben hierbij uitgegaan van een ruime opvatting van de term bedrijfsleven, waardoor ook communicatie met belangenorganisaties is betrokken. Tevens is externe communicatie met andere landen en de Europese Commissie betrokken.

Omdat een aantal van de onder het bereik van de verzoeken vallende documenten afkomstig zijn ILT, hebben wij op 9 juli 2020 de Wob-verzoeken doorgezonden naar ILT.

Met betrekking tot deze documenten heeft ILT een besluit opgesteld, welk besluit krachtens mandaat is genomen door de inspecteur-generaal Leefomgeving en Transport.¹ Voor de documenten die afkomstig zijn van de ILT verwijs ik u door naar het door ILT opgestelde besluit.

**Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**
HBJZ
Afdeling ABJZ

Datum
17 februari 2021

Communicatie

De ontvangst van uw verzoek is schriftelijk bevestigd bij e-mail van 3 mei 2020. Op 25 en 27 mei 2020 hebben wij contact met u gezocht om de behandeling van het Wob-verzoek te bespreken. Op 27 en 28 mei 2020 hebben wij uw reactie hierop ontvangen. Bij e-mail van 29 mei 2020 is uw Wob-verzoek verdaagd tot 28 juni 2020. Bij brief van 29 juni 2020 heeft u mijn ministerie in gebreke gesteld wegens het overschrijden van de wettelijke termijn om op uw Wob-verzoek te beslissen.

Op 15 juli heeft u een beroep niet tijdig beslissen ingesteld bij de bestuursrechter. Op 23 september 2020 heeft de rechtbank uitspraak gedaan.

Wettelijk kader

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

Inventarisatie documenten

Op basis van uw verzoek zijn in totaal 403 documenten aangetroffen. Deze documenten zijn opgenomen in een inventarislijst, die als bijlage 2 bij dit besluit is gevoegd.

Zienschijzen

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

Besluit

Ik heb besloten uw verzoek te honoreren en daarbij een aantal documenten (deels) openbaar te maken. Voor de motivering verwijs ik naar het onderdeel "Overwegingen" in dit besluit. De inventarislijst maakt integraal onderdeel uit van dit besluit. Voor de weigeringsgronden wil ik u verwijzen naar de inventarislijst.

Overwegingen

De eerbiediging van de 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 de documenten staan persoonsgegevens die de persoonlijke levenssfeer raken. Het gaat daarbij om namen en andere naar een natuurlijke persoon herleidbare gegevens van ambtenaren en derden. 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 bestuurders, ambtenaren en personen van andere

¹ wetten.nl - Regeling - Organisatie- en mandaatbesluit Infrastructuur en Waterstaat - BWBR 0040610 (overheid.nl) art. 26 lid 1 sub b.

organisaties. Namen en andere naar een natuurlijk 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. Dit vraagt om een belangenafweging. 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 betrokkene in de openbaarheid treedt of de namen in de openbare bronnen traceerbaar zijn. Dit geldt in ieder geval voor personen vanaf een bepaald functieniveau die zich in de openbaarheid presenteren vanuit hun functie. Tevens is van belang de positie en verantwoordelijkheid van de betrokkene bij de taakuitoefening. Daarnaast is de controleerbaarheid van de taakuitoefening van belang. 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 gevraagde documenten betreft het deels namen van personen die in de openbaarheid treden. Deze namen worden openbaar gemaakt. De namen en contactgegevens van beleidsambtenaren en personen werkzaam bij andere organisaties die geen publieke functie hebben of mandaat hebben om besluiten te ondertekenen worden niet openbaar gemaakt. Er is geen publiek belang bij openbaarmaking van de betreffende persoonsgegevens. Ik ben van oordeel dat het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in die gevallen zwaarder weegt dan het algemene, publieke belang van openbaarheid. Deze namen zijn daarom onleesbaar gemaakt.

**Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**
HBJZ
Afdeling ABJZ

Datum
17 februari 2021

Persoonlijke beleidsopvattingen uit documenten voor intern beraad (artikel 11 Wob)

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.

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.

**Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**
HBJZ
Afdeling ABJZ

Datum
17 februari 2021

Openbaarmaking van de documenten brengt onevenredig nadeel mee voor de Staat en de betrokken derden.

Derden hebben gezien de uitzonderlijke situatie hun mening geuit omtrent de verstrekking van informatie die de coronacrisis heeft of kan hebben op de luchtvaartsector. Deze partijen mogen van de Staat verwachten dat deze informatie niet openbaar wordt gemaakt.

Ook de Staat zou bij openbaarmaking onevenredig benadeeld kunnen worden, nu dit constructief overleg met sectorpartijen en derde landen in de toekomst zou kunnen schaden. Ter bescherming van de belangen van de Staat en van deze derden, die deze informatie hebben gedeeld met het vertrouwen dat de informatie vertrouwelijk bleef, is het gerechtvaardigd aan deze belangen zwaarder gewicht toe te kennen.

Bedrijfs- en fabricagegegevens (artikel 10, eerste lid, onder c)

Artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob bepaalt dat het verstrekken van informatie achterwege blijft voor zover dit bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld. Onder bedrijfs- en fabricagegegevens wordt op grond van bestendige jurisprudentie verstaan: al die gegevens waaruit wetenswaardigheden kunnen worden afgelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces dan wel met betrekking tot de afzet van producten of de kring van afnemers of leveranciers. Cijfers of gegevens die de financiële bedrijfsvoering en andere financiële stromen betreffen, worden eveneens als bedrijfs- en fabricagegegevens aangemerkt.

De documenten bevatten bedrijfsgegevens. Deze gegevens zijn vertrouwelijk aan mij medegedeeld. Uit deze gegevens kunnen wetenswaardigheden worden afgeleid met betrekking tot de financiële bedrijfsvoering. Ook gegevens die uitsluitend de financiële bedrijfsvoering betreffen kunnen als bedrijfsgegevens worden aangemerkt, temeer nu de in deze documenten vervatte informatie actuele bedrijfsgegevens betreft².

Er is door derden informatie gedeeld om een beeld te schetsen over de gevolgen van de coronacrisis voor de luchtvaart. Hierbij is het gedoogbeleid van de Staat en de mogelijke toepassing van vouchers benoemd. Luchtvaartmaatschappijen hebben bijvoorbeeld concrete aantallen vouchers genoemd, en de waarde die de vouchers representeren.

² E CLI:NL:RVS:2013:CA3705

Het belang van de 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 internationale organisaties. Met deze weigeringsgrond wordt blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling beoogd te voorkomen dat de Nederlandse internationale betrekkingen schade zouden lijden.³

Dit is bijvoorbeeld het geval als men, als gevolg van het verschaffen van informatie ingevolge de wet, voorziet dat het internationale contact op bepaalde punten stroever zal gaan lopen met als gevolg bijvoorbeeld dat het onderhouden van diplomatieke betrekkingen of het voeren van bilateraal overleg met landen of internationale organisaties moeilijker zou gaan dan voorheen of dat men in die landen of internationale organisaties minder geneigd zou zijn tot samenwerking dan voorheen.⁴ Het is voor de toepassing van deze bepaling niet noodzakelijk dat men een verslechtering van de goede betrekkingen als *zodanig* met andere landen of andere organisaties voorziet. Voldoende is dat men, als gevolg van het verschaffen van informatie ingevolge de wet, voorziet dat het internationale contact op bepaalde punten stroever zal gaan lopen.

Daar waar ik deze weigeringsgrond heb gehanteerd, is het belang van de betrekkingen van Nederland met andere Staten en internationale instanties in het geding. De documenten met deze weigeringsgrond op de inventarislijst kunnen de betrekkingen van Nederland met andere landen en internationale betrekkingen beïnvloeden. De gegevens zijn in vertrouwen verstrekt aan de landen en als één van de staten deze vertrouwelijk verstrekte informatie vervolgens openbaar maakt, zullen in de toekomst betrokkenen minder bereid zijn tot het verstrekken van dergelijke gegevens.⁵

Plaatsing op internet

Dit besluit wordt geanonimiseerd op www.rijksoverheid.nl geplaatst.

Ik vertrouw er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
namens deze,

Directeur-Generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken,

Mevr. R.W.C. Clabbers

³ *Kamerstuk*, 33328 nr. 3.

⁴ Mem orie van Toelichting Wob, *Kamerstukken II 1986/87, 19859 nr. 3 p.34*

⁵ *ECLI:NL:RBAMS:2019:2899*

**Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**
HBJZ
Afdeling ABJZ

Datum
17 februari 2021

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 schriftelijk worden ingediend, dat wil zeggen per gewone post en niet per e-mail.

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.

**Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**

HBJZ
Afdeling ABJZ

Datum

17 februari 2021

Bijlage 1 – Relevante artikelen uit de Wob

**Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**
HBJZ
Afdeling ABJZ

Artikel 10

1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

- a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
- b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
- c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
- d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in de artikelen 9, 10 en 87 van de Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
- b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
- c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
- g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

3. Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.

4. Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voor zover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voor zover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.

5. Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.

6. Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.

7. Het verstrekken van milieu-informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
- b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.

8. Voor zover het vierde lid, eerste volzin, niet van toepassing is, wordt bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid op milieu-informatie in aanmerking genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

Datum
17 februari 2021

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

**Hoofddirectie Bestuurlijke
& Juridische Zaken**
HBJZ
Afdeling ABJZ

Datum
17 februari 2021