

Error! Unknown document property name.

Directie DAO

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20061
2500 EB Den Haag
Nederland
www.rijksoverheid.nl
Nederland
www.nederlandwereldwijd.nl

Contactpersoon

E: wob@minbuza.nl

Kenmerk

Min-BuZa.2022.12082-65

Datum 9 augustus 2022

Betreft Reactie op uw Wob-verzoek

Geachte

U heeft op 12 april 2022, door mij ontvangen op 22 april 2022, met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) om informatie verzocht. Uw verzoek heeft betrekking op de uitvoering van sancties door Nederland tegen Rusland vanwege de oorlog met Oekraïne.

U geeft aan dat als gevolg van de Russische inval in Oekraïne de lidstaten van de Europese Unie in een aantal rondes hebben besloten een pakket aan sancties aan te nemen gericht tegen Russische en Wit Russische (dan wel Belarussische) entiteiten en personen. Het gaat om sanctiepakketten dan wel uitbreidingen van bestaande sancties.

Specifiek vraagt u om documenten die betrekking hebben op het volgende:

- Het bedenken, formuleren, definiëren en uitwerken van sancties (hieronder vallen in ieder geval, maar niet uitsluitend analyses over wettelijke en praktische beperkingen voor verschillende sancties, inventarisaties van belangen/vermogens/bezittingen die door verschillende sancties getroffen kunnen worden);
- De organisatorische structuren die moeten toezien op de uitvoering van de sancties;
- Het bemensen en financieren van die structuren, waaronder maar niet uitsluitend, het aanstellen van sanctiecoördinator Stef Blok;
- Afstemming/overleg met andere departementen, diensten, zbo's en overheden over de sancties, het sanctiebeleid, en de uitvoering van de sancties;

- Afstemming/overleg met andere landen en/of de Europese Unie en/of andere internationale organisaties over de sancties, het sanctiebeleid, en de uitvoering van de sancties;
- Contacten met de financiële sector over de sancties, waar onder De Nederlandsche Bank, banken en trustkantoren;
- Alle andere relevante aspecten van het Nederlandse sanctiebeleid.

De ontvangst van uw verzoek is per e-mailbericht bevestigd op 25 april 2022. Op 19 mei 2022 is de beslistermijn verdaagd.

Op 16 mei 2022 heeft naar aanleiding van uw verzoek een gesprek met u plaatsgevonden in het kader van een eventuele specificering hiervan. Redengevend hiervoor was de omstandigheid dat uit een eerste inventarisatie bleek dat de omvang van het verzoek zodanig was dat de uitvoerbaarheid hiervan in het gedrang zou komen. Een afschrift van het verslag is aan u toegestuurd, waarna nog een correctie (van uw kant) hierop heeft plaatsgevonden (per e-mail). Voorts heeft u nadien nog contact gehad met de directie Communicatie van mijn ministerie in het kader van uw verzoek. Hierbij heeft u het volgende aangegeven:

U laat uw verzoek zoals verwoord in de 7^e bullit (*Alle andere relevante aspecten van het Nederlandse sanctiebeleid*) vallen.

Ten aanzien van de 5^e bullit van uw verzoek (*afstemming/overleg met andere landen en/of de Europese Unie en/of andere internationale organisaties over de sancties, het sanctiebeleid, en de uitvoering van de sancties*) heeft u aangegeven dat dit onderdeel in een eventueel tweede deelbesluit aan de orde kan komen.

Ten aanzien van de 1^e en de 5^e bullit '*het bedenken, formuleren ..sancties*' en '*afstemming/overleg met andere landen en/of de Europese Unie en/of andere internationale organisaties over de sancties, het sanctiebeleid, en de uitvoering van de sancties*' van uw verzoek heeft u aangegeven dat u vooralsnog akkoord bent met de inventarisatie van het eerste sanctiepakket zoals dat is opgelegd en dat hierover een besluit zal worden genomen.

Met deze brief wordt op uw verzoek beslist.

Wettelijk kader

Verzoek op basis van de Wob – nu Woo van toepassing

U heeft uw verzoek om openbaarmaking van informatie gedaan op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob). Vanaf 1 mei 2022 is de Wob vervangen door de Woo. De Woo kent geen overgangsrecht, dit

betekent dat vanaf 1 mei de Woo geldt. Uw Wob-verzoek van 10 maart 2022 neem ik daarom als een Woo-verzoek in behandeling.

Inventarisatie documenten

De in het kader van uw verzoek geïntariseerde documenten zijn opgenomen in een inventarisatielijst die als bijlage bij dit besluit is gevoegd. Deze inventarisatielijst vermeldt (indien aan de orde) de toegepaste uitzonderingsgrond(en) per document. In dit besluit staat de nadere toelichting bij de toegepaste grond. Hierdoor wordt per document duidelijk wat is besloten.

Besluit

Uw verzoek wordt gedeeltelijk ingewilligd. Er doet zich een aantal uitzonderingsgronden en beperkingen voor zoals genoemd in de Woo, die een beperkte kennisname van hetgeen in het document is opgenomen, rechtvaardigen. Voor de motivering hiervan verwijs ik naar het onderdeel 'Overwegingen' van dit besluit.

Tot slot merk ik in zijn algemeenheid reeds het volgende op. De eerste bullit van uw verzoek heeft betrekking het bedenken, formuleren, definiëren en uitwerken van sancties. Zoals aan u is aangegeven hebben de documenten die op dit onderdeel zien betrekking op de voorbereiding door Nederland van de behandeling van (voorstellen tot) sancties van de EU. Zoals aan u is aangegeven is na inventarisatie en een eerste beoordeling op grond van de Woo gebleken dat een groot deel van deze informatie zal worden geweigerd. In het licht hiervan zal ik u eerst in zijn algemeenheid weergeven hoe een dergelijk sanctietraject verloopt.

Zowel een lidstaat als de Hoge Vertegenwoordiger van de EU (HV) kan een voorstel voor sancties indienen bij de Raad. Zodra dit gebeurt wordt een voorstel besproken in de relevante werkgroep van de Raad. Hier vindt de eerste bespreking met alle 27 lidstaten en de EU-instellingen plaats over dit voorstel. Indien er overeenstemming wordt gevonden tussen de lidstaten, wordt het voorstel doorgestuurd aan de RELEX-werkgroep. De HV doet een voorstel voor de wetteksten (Raadsbesluit en Verordening), waarover de lidstaten een akkoord moeten bereiken. Bij akkoord worden de wetteksten doorgezonden aan Coreper en vervolgens aangenomen door de Raad. Bij uitblijven van overeenstemming op werkgroepniveau, escaleert het onderwerp langs dezelfde stappen naar het politieke niveau en in uitzonderlijke gevallen naar de Europese Raad. Andersom is ook mogelijk: de discussie begint op het hoogste politieke niveau waarna bij

overeenstemming de stappen zoals hierboven beschreven worden gevolgd.

In het geval van de aan de orde zijnde sancties is afgeweken van bovenstaande procedure. Gangbaar daarbij was dat de lidstaten een conceptwettekst ontvingen en hier een eigen visie op konden geven (mijn ministerie stuurde hiertoe, indien aan de orde, de conceptwettekst door aan de betrokken departementen). Na inbreng van de lidstaten werd de conceptwettekst besproken in de coreper. Een dergelijk proces kon, naar gelang de stand van de onderhandelingen, worden herhaald. Wanneer de CRP overeenstemming had bereikt, werden de wetteksten aangenomen per schriftelijke procedure. Dit was om te voorkomen dat gewacht diende te worden op een volgende Raadsformatie.

Uit het voorgaande volgt dat een groot deel van de op dit punt geïnventariseerde informatie betrekking heeft op de positiebepaling van Nederland en uit weerspiegelingen, wegingen en analyses bestaat ten aanzien van de voorgestelde verordening. Deze informatie is bijvoorbeeld neergelegd in e-mailwisselingen die binnen mijn departement zelf zijn gewisseld, dan wel met andere departementen die betrokken waren bij de aan de orde zijnde sancties. Eveneens komt deze informatie voor in instructies die zijn opgesteld als spreeklijn voor vertrouwelijke (coreper)vergaderingen. Het openbaar maken hiervan zou inzicht geven in de onderhandelingspositie van Nederland en hiermee zou het goed functioneren van de Staat in het geding komen. Gelet hierop zijn in deze documenten aanzienlijke delen geanonimiseerd.

Ik verwijs u in dit kader naar de overwegingen van dit besluit.

Overwegingen

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

Als eerste wil ik u wijzen op het volgende.

Iedereen heeft het recht om overheidsinformatie op te kunnen vragen zonder daarbij een reden te hoeven aangeven. Dit staat in het eerste artikel 1.1. van de Woo. Dit is een belangrijk recht van de burger. Daarbij is het uitgangspunt dat overheidsinformatie openbaar is, tenzij er uitzonderingsgronden zijn die dit beperken. De uitzonderingsgronden staan in hoofdstuk 5 van de Woo. Ik moet hierbij het algemeen belang van openbaarheid afwegen tegen de belangen die de uitzonderingsgronden beschermen. In het algemeen geldt hierbij de regel dat wanneer ik informatie aan u verstrek, het openbaar is voor een ieder. De Woo is niet van toepassing op informatie die al openbaar is.

Reactie derden

In dit geval is er sprake van derde belanghebbenden bij de openbaarmaking van een aantal documenten. Ik heb hen de gelegenheid gegeven om hierop een reactie te geven, welke reactie ik heb betrokken bij mijn besluitvorming. Hierbij merk ik het volgende op. In document met ID 953262 is een weergave opgenomen van de rol van BZK ("we nemen mee..gewacht"). De derde belanghebbende heeft aangegeven dat de desbetreffende tekst niet correct is weergegeven. De rol van BZK is anders dan thans verwoord in het verslag, te weten: " We nemen mee op welke wijze de dienst kan voorzien in informatie op grond waarvan derden eventuele maatregelen voor sanctiehandhaving kunnen treffen. Er wordt nog gewacht op een definitief besluit daarover".

Het belang van de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Woo wordt geen informatie openbaar gemaakt als dit de relatie van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties beschadigt. Deze uitzonderingsgrond beoogt te voorkomen dat de wettelijke plicht tot het verstrekken van informatie tot gevolg zou hebben dat de Nederlandse internationale betrekkingen schade zouden lijden. Dat is bijvoorbeeld het geval indien, als gevolg van het verschaffen van informatie ingevolge de wet, wordt voorzien 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 andere landen, staten of internationale organisaties moeilijker zou gaan dan voorheen wordt, of dat men in die andere landen, staten of internationale organisaties minder geneigd zou zijn tot samenwerking dan voorheen.

Hierbij wordt opgemerkt dat voor het bestaan van het vermoeden dat diplomatieke betrekkingen zullen verslechteren als gevolg van het openbaar maken van bepaalde informatie niet altijd een concrete aanwijzing in de vorm van een uitdrukkelijke kennisgeving van een ander land, staat of internationale organisatie tot niet openbaarmaking noodzakelijk is, als uit de aard en inhoud van de gevraagde informatie kan volgen dat deze vertrouwelijk is.

Voorts merk ik op dat het inroepen van deze uitzonderingsgrond niet enkel is voorbehouden aan situaties waarin sprake is van (diplomatieke) documenten inzake het diplomatiek verkeer met een andere staat dan wel staten. Ook daar waar sprake is van interne-, interdepartementale- of andere mailwisselingen en waarin gesproken wordt over lopende diplomatiek trajecten of bijvoorbeeld een vertrouwelijk gedeelte visie of

een voorstel van een lidstaat, kan het inroepen van deze uitzonderingsgrond aan de orde zijn.

Bij bepaalde (passages uit de aangetroffen) documenten is, gelet op de aard en inhoud van de informatie, het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en internationale organisaties in het geding.

Hierbij kan worden gedacht aan een weergave/terugkoppeling van hetgeen besproken is tijdens (vertrouwelijke) vergaderingen (zoals Coreper/Raad Buitenlandse Zaken (RBZ)/Political and Security Committee (PSC)) alwaar lidstaten en de Commissie visies en standpunten hebben geuit ten aanzien van (op te leggen) sancties dan wel voorstellen hiertoe. Eveneens kunt u denken aan interne e-mailwisselingen die betrekking hebben op (standpuntbepaling ten aanzien van) sancties en waarin het standpunt van een ander land dan wel de commissie is weergegeven. Voorts betreft het vertrouwelijke communicatie van Nederland met een andere lidstaat over een voorstel van een lidstaat dan wel (een mening over) de positie van een lidstaat inzake specifieke sancties of conceptteksten van documenten van de Commissie. In een aantal gevallen betreft het de instructies die zijn opgesteld als spreeklijn voor vertrouwelijke (coreper)vergaderingen en waarin standpunten van andere lidstaten zijn opgenomen.

De bovengenoemde, in vertrouwen gedeelde, informatie geeft inzicht in diplomatieke processen en afwegingen die zijn gemaakt in het kader van het proces tot het aannemen van aan de orde zijnde verordeningen. Het openbaar maken van de visies en standpunten van andere lidstaten dan wel instellingen zou de noodzakelijke vertrouwelijkheid en effectiviteit van het diplomatieke verkeer en bilateraal overleg (in de toekomst) ondermijnen en zou eveneens de betrekkingen met bepaalde landen, staten dan wel internationale organisaties schaden. Ik heb daarom besloten de desbetreffende informatie niet openbaar te maken.

Op de inventarisatielijst en in de gedeeltelijk openbaar gemaakte documenten is de toepassing van deze uitzonderingsgrond aangegeven met de aanduiding "5.1.2.a".

Het belang van opsporing en vervolging van strafbare feiten

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder c, van de Woo wordt geen informatie openbaar gemaakt als dit strafrechtelijk optreden in opsporing en vervolging van strafbare feiten bemoeilijkt. Bij een passage uit document met ID 1006645 is dit het geval. Ik vind dat dit belang zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid aangezien de in deze passage opgenomen informatie inzicht geeft in de werkwijze

van het OM. Openbaarmaking van deze informatie zou er toe leiden dat opsporing en vervolging door het OM (in het kader van sancties) belemmerd zou worden. Ik maak deze informatie daarom niet openbaar.

Het belang van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder d, van de Woo wordt geen informatie openbaar gemaakt als dit inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen belemmert. Dit is het geval als de uitkomsten van de inspectie, controle of het toezicht veel samenhangt met informatie over de gebruikte methoden en technieken of de effectiviteit belemmert.

In een aantal (passages uit) documenten wordt verwezen naar (gegevensgerichte) inspectie- en controlemethoden van organisaties (in het licht van sanctiehandhaving). In die passages wordt weergegeven op welke wijze deze onderzoeken worden ingericht en uitgevoerd dan wel de mogelijkheden hiertoe. Ik zal deze passages niet openbaar maken. Zo volgt uit die passages onder meer op welke wijze en uit welke bronnen (relevante) informatie wordt verkregen.

Door het openbaar maken van de wijze waarop onderzoeken worden ingericht/uitgevoerd, kan er een beeld worden gevormd van de manier waarop dergelijke controles vorm krijgen en aan welke omstandigheden belang wordt gehecht. Het beschikken over inzicht in de wijze waarop dit geschiedt zou kunnen leiden tot eventueel calculerend gedrag waardoor informatie, die van belang is in het kader van sanctienaleving, niet meer beschikbaar zou zijn. Openbaarmaking van deze informatie zou derhalve (eveneens) een toekomstig effectief optreden van betrokken organisaties bemoeilijken. Ik vind dat dit belang zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Ik maak deze informatie daarom niet openbaar.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo kan ik geen informatie openbaar maken als dit de persoonlijke levenssfeer schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid.

In de meeste documenten staan persoonsgegevens van ambtenaren. Het gaat om gegevens die herleidbaar zijn tot een persoon, zoals onder meer namen, e-mailadressen, functienamen en telefoonnummers. In het kader van goed werkgeverschap vind ik dat het belang van privacy zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Dit ter bescherming van de privacy van de betrokken ambtenaar/ambtenaren. Daarbij weegt mee dat het hier niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele

burger die met een ambtenaar in contact treedt, maar om openbaarmaking op grond van de Woo.

In een aantal documenten komen eveneens namen voor van derden en andere gegevens die tot hen te herleiden zijn. Voor deze personen geldt eveneens dat zij erop hebben mogen vertrouwen dat op een zorgvuldige en behoorlijke wijze met hun persoonsgegevens wordt omgegaan en dat zij geen functie vervullen die meebrengt dat zij beroepsmatig in de openbaarheid treden. Teneinde de persoonlijke levenssfeer van deze personen te beschermen weegt het belang de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen zwaarder dan het belang van openbaarheid. Gelet op het voorgaande heb ik in een beperkt aantal gevallen een document geheel geweigerd nu deze enkel betrekking hebben op individuele personen.

Op de inventarisatielijst en in de gedeeltelijk openbaar gemaakte documenten is de toepassing van deze uitzonderingsgrond aangegeven met de aanduiding "5.1.2.e".

Het belang van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo kan ik geen informatie openbaar maken wanneer dit het goed functioneren van de Staat of andere overheden schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid.

In (bepaalde passages uit) bepaalde documenten staat informatie die het functioneren van de Staat of andere overheden in gevaar zou kunnen brengen. Zoals ik heb aangegeven bevatten veel documenten visies, analyses en standpuntbepalingen van Nederland in de aanloop tot het aannemen van de aan de orde zijnde verordening. Openbaarmaking van deze informatie zou inzicht geven in dit proces en de wegingen die zijn gemaakt in dat kader en hiermee in de onderhandelingspositie van Nederland. Dit zou tot gevolg hebben dat deze onderhandelingspositie wordt geschaad en het moeilijker zal worden om de belangen van Nederland op juiste en zorgvuldige wijze te kunnen behartigen bij toekomstige (soortgelijke) onderhandelingen over aan te nemen sancties.

Concepten

Een beperkt aantal documenten bevatten conceptteksten van bijvoorbeeld de aan de orde zijnde verordeningen dan wel tekstsuggesties van Nederland op die verordening welke intern dan wel met andere departementen zijn gedeeld. Voor een ordentelijk verloop van het besluitvormingsproces is het belangrijk dat dit gebeurt op basis van

voldragen documenten. Wanneer communicatie over conceptteksten of de conceptteksten zelf openbaar worden gemaakt, is dit schadelijk voor het goed functioneren van de Staat nu er een publiek debat kan ontstaan over documenten die nog niet rijp zijn voor besluitvorming. Daar is ook hier sprake van. Deze documenten maak ik daarom niet openbaar met een beroep op het belang van het goed functioneren van de Staat. Ik merk hierbij op dat definitieve versies van verordeningen openbaar zijn.

Een beperkt aantal (passages uit) documenten bevatten informatie over de specifieke werkwijze van betrokken departementen en uitvoeringsorganisaties in het kader van sanctiehandhaving en sanctienaleving en informatie over specifiek betrokken instanties. Zo volgt uit die passages onder meer op welke wijze informatie wordt gegenereerd dan wel op welke wijze organisaties dit willen doen, welke mogelijkheden hiertoe (niet) ter beschikking staan, welke bronnen hiertoe relevant zijn dan wel informatie over de wijze waarop specifieke informatie wordt gesignaleerd en gedeeld.

Door het openbaar maken van deze werkwijze(n) kan er een beeld worden gevormd van de manier waarop informatievergaring en informatiedeling vorm krijgt en aan welke omstandigheden belang wordt gehecht. Het beschikken over inzicht in de wijze waarop dit geschiedt zou kunnen leiden tot eventueel calculerend gedrag waardoor informatie, die van belang is in het kader van sanctienaleving, niet meer beschikbaar zou zijn. Openbaarmaking van deze informatie zou derhalve (eveneens) een toekomstig effectief optreden van betrokken organisaties bemoeilijken. Ik vind dat dit belang zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Ik maak deze informatie daarom niet openbaar.

Interne e-mail postbussen en toegangscode

Goede communicatie is een belangrijk onderdeel voor het functioneren van de Staat. Dit gebeurt veelal via de mail, daarom is het van belang om dit goed te organiseren. Hiervoor worden ook postbussen voor interne en externe communicatie gebruikt. Meerdere documenten bevatten e-mailadressen van interne e-mail postbussen van mijn ministerie dan wel andere organisaties alsmede toegangscode naar digitale vergaderingen.

Deze e-mailadressen zijn niet bestemd voor communicatie buiten de kring van de overheid. Openbaarmaking van het e-mailadres kan het gebruik van de interne e-mail postbussen verstoren, omdat in dat geval ook externen naar deze postbus kunnen mailen. Dit zorgt ervoor dat het gebruik van het systeem van interne en externe communicatie wordt verstoord. De potentiële hinder die de gebruikers van deze e-

mailadressen kunnen ondervinden van kenbaarheid voor een ieder van deze e-mailadressen, weegt naar mijn oordeel zwaarder dan het algemene belang van openbaarheid. Het openbaar maken van deze informatie heeft tevens geen meerwaarde in het licht van een goede en democratische bestuursvoering. Deze e-mailadressen maak ik daarom niet (geheel) openbaar met een beroep op het belang van het goed functioneren van de Staat. Gelet op voorgaande motivering zal ik eveneens de toegangscodes naar digitale vergaderingen niet openbaar maken. Ook ten aanzien van deze informatie geldt dat de potentiële hinder die de gebruikers hiervan kunnen ondervinden zwaarder weegt dan het algemene belang van openbaarheid

Op de inventarisatielijst en in de gedeeltelijk openbaar gemaakte documenten is de toepassing van deze uitzonderingsgrond aangegeven met de aanduiding "5.1.2.i".

Wijze van openbaarmaking en plaatsing op internet

Een geanonimiseerde versie van dit besluit en de openbaar gemaakte stukken worden geplaatst op www.rijksoverheid.nl, zodat deze voor een ieder beschikbaar is.

Mocht u naar aanleiding van dit besluit vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met de Directie Juridische Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De minister van Buitenlandse Zaken,
namens deze,
de waarnemend directeur Directie Integratie Europa

[Deze brief is niet voorzien van een handtekening. In een formele en beveiligde omgeving is vastgelegd dat de beslissingsbevoegde akkoord is met de inhoud van dit document en de verzending.]

Tegen dit besluit kunt u binnen zes weken na de dag waarop dit is bekend gemaakt een bezwaarschrift indienen, gericht aan de minister van Buitenlandse Zaken, t.a.v. de Directie Juridische Zaken postbus 20061, 2500 EB Den Haag.