

# uitspraak

---

## RECHTBANK AMSTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummer: AMS 18/450

**uitspraak van de meervoudige kamer van 30 april 2019 in de zaak tussen**

**Stichting Laka, te Amsterdam, eiseres**  
(gemachtigden: \_\_\_\_\_),

en

**De minister van Buitenlandse Zaken, verweerder**  
(gemachtigden: \_\_\_\_\_  
van Buitenlandse Zaken, en  
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat).

\_\_\_\_\_ werkzaam bij het Ministerie  
\_\_\_\_\_ werkzaam bij het

### Procesverloop

Bij besluit van 17 augustus 2017 (het primaire besluit) heeft verweerder besloten de informatie waar eiseres om heeft gevraagd niet openbaar te maken.

Bij besluit van 12 december 2017 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 19 maart 2019. Partijen hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigden.

### Overwegingen

#### *Verloop van de besluitvorming*

1.1. Eiseres heeft met de e-mail van 14 juni 2017 met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) stukken opgevraagd bij verweerder. Het gaat om agenda's, notulen en binnengekomen en behandelde stukken van vergaderingen van de Gemengde Commissie die is ingesteld bij artikel 2 van het Verdrag van Almelo (het Verdrag).<sup>1</sup> Aanleiding hiervoor was het bericht van 11 mei 2017 van de Duitse Tagesschau dat Urenco mogelijk uranium levert aan de Amerikaanse energiemaatschappij TVA die er, naast elektriciteit, tritium voor in het ontstekingsmechanisme van Amerikaanse kernwapens mee zou produceren.

---

<sup>1</sup> Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake samenwerking bij de ontwikkeling en exploitatie van het gas-UF<sub>6</sub>-centrifuge-procedé voor de productie van verrijkt uranium

1.2. Verweerder heeft geweigerd de informatie waar eiseres om heeft gevraagd openbaar te maken. Het bezwaar van eiseres daartegen is ongegrond verklaard. Hiertegen heeft eiseres beroep ingesteld.

*Inhoud bestreden besluit*

2.1. Verweerder stelt dat bijzondere openbaarmakingsregelingen en internationale voorschriften gesteld bij of krachtens verdragen die voor Nederland van kracht zijn, prevaleren boven de Wob, indien zij een uitpuittend karakter hebben. Dit laatste geldt voor de bepalingen uit het Verdrag. Het doel van deze bepalingen is wel degelijk om tot een beperking van openbaarheid te komen, in die zin dat geheimhouding noodzakelijk is om proliferatie van kernwapens tegen te gaan.

2.2. De Gemengde Commissie is exclusief bevoegd om beslissingen te nemen over vragen met betrekking tot rubricering. Om deze reden is het verzoek van eiseres om inzage in de agenda's, notulen en documenten behandeld in de Gemengde Commissie, voorgelegd aan de Gemengde Commissie. Deze heeft geoordeeld dat alle gevraagde documenten gezien de aard en inhoud ervan een vertrouwelijk karakter hebben en niet voor openbaarmaking bestemd zijn.

2.3. Voor het oordeel dat de gevraagde documenten niet openbaar zijn is niet relevant van welke verdragsluitende partij de informatie afkomstig is. De Gemengde Commissie is exclusief bevoegd te oordelen over vertrouwelijke gegevens, bescheiden of uitrusting die tussen verdragsluitende partijen wordt uitgewisseld in het kader van de samenwerking. Hieronder vallen nadrukkelijk ook de stukken die door Nederland overgedragen zijn.

*Standpunten van partijen (in essentie weergegeven)*

3.1. Eiseres is het niet eens met de afwijzing van het Wob verzoek en voert daartegen het volgende aan.

- Weliswaar is de Gemengde Commissie exclusief bevoegd om beslissingen over rubricering te nemen, maar deze bevoegdheid heeft betrekking op gegevens die voortvloeien uit de samenwerking tussen de betrokken staten. De bevoegdheid heeft geen betrekking op gegevens die niet voortvloeien uit de samenwerking tussen de betrokken staten, maar die enkel worden uitgewisseld.
- De bevoegdheid van de Gemengde Commissie om te beslissen heeft verder alleen betrekking op gerubriceerde gegevens, die op grond van het Verdrag worden uitgewisseld. Deze gegevens dragen rubriceringsgraden die hier door de staat van herkomst aan gegeven zijn (zie paragraaf 5 en 6 van Bijlage II bij het Verdrag). Op niet gerubriceerde gegevens die worden uitgewisseld is Bijlage II van het Verdrag niet van toepassing.
- Het is mogelijk dat bepaalde documenten, die met het Wob-verzoek zijn opgevraagd, los van de Gemengde Commissie al op een andere manier aan Nederland zijn overgedragen. Ook in dat geval vallen de gevraagde documenten niet onder artikel IV, tweede lid, van het Verdrag.
- Eiseres concludeert dat voor documenten die niet vallen onder het systeem van beveiligingsmaatregelen en rubricering uit het Verdrag het beoordelingskader uit artikelen 10 en 11 van de Wob geldt. Voor deze gegevens heeft eiseres aan verweerder verzocht het Wob-verzoek ook te beschouwen als een verzoek tot opheffing van de op het betreffende document opgelegde geheimhouding.

3.2. Verweerder stelt dat de gevraagde documenten niet kunnen worden verstrekt en motiveert dat als volgt.

- Het Verdrag is van hogere orde dan nationale wetgeving. Dit betekent dat de Wob van toepassing is, tenzij het Verdrag daarvan afwijkende bepalingen kent. Dat is hier het geval, want in het Verdrag zijn bepalingen opgenomen over de vertrouwelijkheid van informatie.
- Bij deze Verdragsbepalingen over vertrouwelijkheid wordt geen onderscheid gemaakt tussen gegevens die voortvloeien uit de samenwerking (paragraaf I van Bijlage II) en gegevens die worden uitgewisseld (paragraaf II van Bijlage II) tussen de overeenkomst sluitende partijen. In paragraaf 4, sub a, Bijlage II van het Verdrag staat dat de Gemengde Commissie bevoegd is om alle vragen te bestuderen en beslissingen te nemen die verband houden met de rubriceringsregelingen die moeten worden toegepast op de in paragrafen I en 2 van Bijlage II genoemde stukken.
- Het is onjuist dat Bijlage II van het Verdrag alleen betrekking heeft op gerubriceerde gegevens. Het is mede afhankelijk van de inhoud van het rubriceringsbeleid of documenten gerubriceerd zijn of zouden moeten zijn. Bijlage II van het Verdrag is de grondslag voor het al dan niet rubriceren van gegevens. De documenten waar eiseres om verzoekt moeten worden gerubriceerd in overeenstemming met het gemeenschappelijk rubriceringsbeleid. De documenten zijn als vertrouwelijk gekwalificeerd en de Gemengde Commissie heeft geoordeeld dat ze niet voor openbaarmaking bestemd zijn. De door eiseres veronderstelde wel bestaande, maar niet gerubriceerde gegevens bestaan feitelijk ook niet.
- Op de beroepsgrond van eiseres dat bepaalde stukken mogelijk via een ander kanaal zijn ontvangen en dat daarom op deze stukken niet het Verdrag, maar de Wob van toepassing is, antwoordt verweerder dat de stukken waar om gevraagd is (agenda's, notulen, binnengekomen en behandelde stukken van vergaderingen van de Gemengde Commissie) worden uitgewisseld tussen de betrokken landen of voortvloeien uit de samenwerking in het kader van het Verdrag. Daarom is (ook) op deze stukken het Verdrag van toepassing.
- Ten overvloede merkt verweerder op dat enkele partijen bij het Verdrag ook expliciet kenbaar hebben gemaakt tegen openbaarmaking van de stukken te zijn.
- Als eiseres al moet worden gevolgd in het standpunt dat de Wob van toepassing is dan meent verweerder subsidiair dat de stukken nog steeds niet openbaar gemaakt dienen te worden. Openbaarmaking kan internationale betrekkingen schaden.

#### *De beoordeling door de rechtbank*

4.1. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Afdeling, heeft in meerdere uitspraken overwogen dat blijkens de tekst en de totstandkomingsgeschiedenis van de Wob en blijkens vaste rechtspraak van de Afdeling de Wob als algemene regeling wijkt voor bijzondere openbaarmakingsregelingen en internationale voorschriften gesteld bij of krachtens verdragen die voor Nederland van kracht zijn, indien deze een uitputtend karakter hebben (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2979 r.o. 7.1).

4.2. De rechtbank stelt vast dat Nederland partij is bij het Verdrag en dat het Verdrag voor Nederland van kracht is.

4.3. Naar het oordeel van de rechtbank dient het Verdrag naar inhoud en strekking te worden aangemerkt als een uitputtende regeling inzake openbaarmaking en geheimhouding

van stukken, die als bijzondere regeling de Wob opzij zet. Voor dit oordeel slaat de rechtbank onder meer acht op artikel II, vijfde lid, onder b, van het Verdrag waarin is opgenomen dat de Gemengde Commissie tot taak heeft:

*“vragen voortvloeiende uit de rubriceringsregelingen en beveiligingsmaatregelen die overeenkomstig artikel V in acht genomen moeten worden, te bestuderen en dienaangaande beslissingen te nemen”.*

en op artikel V van het Verdrag waarin staat:

*“Ten aanzien van de in artikel I van de Overeenkomst omschreven samenwerking, passen de Overeenkomstsluitende Partijen de bepalingen toe van Bijlage II bij deze overeenkomst betreffende beveiligingsmaatregelen en rubricering, welke Bijlage een integrerend deel van deze Overeenkomst uitmaakt”.*

Ook bepaalt artikel IV, tweede lid van het Verdrag dat de Verdragsluitende partijen geen gebruik maken van gegevens die aan hen op grond van het Verdrag zijn overgedragen en dat zij deze niet aan iemand medelen, behalve ten behoeve van artikel I van het Verdrag omschreven samenwerking.

4.4. Hieruit volgt dat het Verdrag een uitputtende regeling bevat waarin de Gemengde Commissie *exclusief* bevoegd is om vragen over rubriceringsmaatregelen en beveiligingsmaatregelen te bestuderen en hierover beslissingen te nemen.

4.5. Eiseres stelt dat de bevoegdheid van de Gemengde Commissie om beslissingen te nemen geen betrekking heeft op gegevens die niet voortvloeien uit de samenwerking van de bij het Verdrag betrokken staten. Een dergelijke uitleg staat echter naar het oordeel van de rechtbank op zijn minst op gespannen voet met de achtergrond van de beperking van het delen van gegevens op grond van het Verdrag. Die is gelegen in het belang van het tegengaan van proliferatie van kernwapens, en een dergelijk belang is juist gediend met de toepasselijkheid van één regime op alle gegevens. In Bijlage II, paragraaf 4, onder a, van het Verdrag is als toelichting opgenomen dat de Gemengde Commissie *alle vragen* bestudeert verband houdende met de rubriceringsregelingen en beveiligingsmaatregelen die moeten worden toegepast op de in de paragrafen 1 en 2 van Bijlage II bedoelde stukken. Dat is ook een ruime, en niet restrictieve formulering zoals gesteld door eiseres. De beroepsgrond slaagt daarom niet.

4.6. Wat betreft de vraag of het Verdrag en de beperking van openbaarheid enkel betrekking hebben op gerubriceerde gegevens overweegt de rechtbank dat eiseres concreet heeft verzocht om agenda's, notulen en vergaderstukken die zijn behandeld in de Gemengde Commissie. Zij heeft de stelling dat deze stukken los van de Gemengde Commissie wellicht al op een andere manier aan de Nederlandse Staat zijn overgedragen niet nader onderbouwd. Verweerder heeft daartegenover uitdrukkelijk gesteld dat deze niet eerder al op een andere manier in het bezit zijn gekomen van de Nederlandse overheid. Dit komt de rechtbank niet onaannemelijk voor. Om deze reden slaagt deze beroepsgrond niet.

4.7. De rechtbank concludeert dan ook dat de stukken waar eiseres om heeft verzocht op grond van het Verdrag door de Gemengde Commissie zijn geclassificeerd als vertrouwelijk en dat hierbij nadrukkelijk is bepaald dat de procedures uit Bijlage II bij het Verdrag gevolgd moeten worden.

4.8. Al hetgeen eiseres naar voren heeft gebracht kan dus niet leiden tot vernietiging van het bestreden besluit. De door verweerder nog aangevoerde subsidiaire weigeringsgrond behoeft geen bespreking meer.

4.9. Het beroep zal ongegrond worden verklaard. Voor een veroordeling in de proceskosten of een vergoeding van griffierecht bestaat geen aanleiding.

### Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. H.J. Tijselink, voorzitter, en mr. J.A.W. Jansen en mr. L.C. Bachrach, leden, in aanwezigheid van mr. S. van den Broek, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 30 april 2019.

griffier

voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

### Rechtsmiddel

- 1 MEI 2019

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.

Voor kopie conform,  
de griffier van de Arrondissements-  
rechtbank Sector Bestuursrecht  
te Amsterdam