

ICER notitie - Toegang tot documenten in lopende (pre-) infractieprocedures

Het kan voorkomen dat een departement een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) ontvangt tot openbaarmaking van stukken in lopende infractieprocedures¹ of EU-Pilotzaken². Een dergelijk verzoek moet uiteraard in behandeling worden genomen met inachtneming van de bepalingen van de Wob. Daarnaast speelt hier verordening 1049/2001 over de toegang tot documenten van de Raad, de Commissie en het EP (Eurowob) alsmede het beginsel van Unietrouw een rol.

Algemene regel is dat bij de huidige stand van Nederlandse en Europese wetgeving en rechtspraak, bovengenoemde stukken niet openbaar worden gemaakt.

Uitgangspunten

Algemeen

- De Europese Commissie hanteert nadrukkelijk het principe dat alle documenten in een dossier dat nog niet is afgerond, strikte vertrouwelijkheid behoeven. Dit geldt voor EU Pilotdossiers, en voor correspondentie in het kader van een infractieprocedure, maar bijvoorbeeld ook voor dossiers over vermeende onrechtmatig verleende staatssteun.³
- Ook in Nederland is vertrouwelijkheid het uitgangspunt. Binnen de grenzen van de Wob wordt er als regel van uit gegaan dat processtukken van de Nederlandse regering in nog lopende procedures voor Hof en Gerecht niet worden openbaargemaakt.
- Het uitgangspunt van vertrouwelijkheid heeft gevolgen voor zowel de documenten afkomstig van de Commissie zelf als die van Nederland.

Documenten afkomstig van de Commissie

- Nederland kan op grond van Verordening 1049/2001 over de toegang tot documenten van de Raad, de Commissie en het EP (Eurowob) niet zonder raadpleging van de Commissie vertrouwelijke stukken afkomstig van de Commissie openbaar maken. Gezien bovengenoemd principe ligt het voor de hand dat de Commissie bezwaar maakt tegen openbaarmaking (op grond van artikel 4 lid 2 van Verordening 1049/2001).

¹ Onder stukken in infractieprocedures wordt verstaan zowel de stukken die worden uitgewisseld in de administratieve fase van een inbreukprocedure (artikel 256 en 260 VWEU) alsmede de stukken die worden uitgewisseld in de gerechtelijke procedure voor Hof of Gerecht.

² De EU-Pilot voor de pre-infractieprocedure is een informele (laagdrempelige) klachtprocedure voor vermeende inbreuken door lidstaten op het Europees recht met als doel een formele infractieprocedure te voorkomen. In het kader van de EU Pilot worden klachten van burgers en bedrijven over (vermeende) inbreuken door lidstaten op het Europees recht niet meer direct door de Europese Commissie in behandeling genomen, maar door de Commissie naar de betreffende lidstaat gestuurd. Ook eigen informatieverzoeken van de Commissie kunnen via de Pilot aan de lidstaat worden voorgelegd.

³ Dit standpunt wordt ondersteund door de jurisprudentie, zie bijvoorbeeld de uitspraken van het Hof in de gevoegde zaken C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, API over de toegang tot stukken die zijn ingediend door de instellingen in het kader van rechtstreekse beroepen bij het Hof of het Gerecht en zaak C-139/07 P, Technische Glaswerke over de toegang tot stukken uit een lopend staatssteundossier.

- De beginselen van loyale samenwerking en Unietrouw brengen als regel mee dat een advies van de Europese instelling over openbaarmaking van documenten door het Nederlandse bestuursorgaan wordt gevolgd. Indien het advies van de instelling negatief is, kan het verzoek tot toegang worden afgewezen op grond van artikel 10, tweede lid, onder a, van de Wob. In dat artikel is bepaald dat het verstrekken van informatie achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties.

Documenten afkomstig van Nederland

- Met een beroep op de weigeringsgronden uit de Wob kan de Nederlandse regering in beginsel ook voor al haar eigen documenten uit een EU Pilotzaak of infractieprocedure een strikte vertrouwelijkheid handhaven. De noodzaak voor deze terughoudend is gelegen in de ruimte die de Commissie moet hebben om tot een onafhankelijk oordeel te komen over de vraagstukken in een lopend (pre-) infractiedossiers en, in het verlengde daarvan, het belang dat de Commissie hecht aan vertrouwelijkheid.
- In geval van verzoeken om openbaarmaking van stukken uit de (pre-) infractieprocedures is een relevante weigeringsgrond van de Wob te vinden in artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob (voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van de bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke of rechtspersonen), eventueel in samenhang met artikel 10, lid 2, sub b (economische of financiële belangen van de Staat). Het gaat daarbij in het bijzonder om de bescherming van een goede rechtsbedeling.
- Ook in de communicatie met de Kamer gaat de Nederlandse regering in beginsel uit van strikte vertrouwelijkheid van documenten uitgewisseld in het kader van lopende (pre-) infractiezaken.⁴
- Geprivilegieerde openbaarmaking van de documenten is overigens niet mogelijk. Als een document openbaar wordt gemaakt, betekent dat dat iedereen toegang kan krijgen.

Verzoek om toegang door een nationale rechter

- In de praktijk kan de situatie zich voordoen dat een Nederlandse rechter verzoekt om openbaarmaking van stukken uit nog lopende Pilot of infractiezaken. Ook in het geval van een dergelijk rechtelijk verzoek geldt de vuistregel dat het stuk niet openbaar wordt gemaakt. Wel kan een korte, zakelijke weergave worden gegeven van het Nederlandse standpunt. Als het gaat om processtukken dan dient dit document in samenspraak met BZ/DJZ/ER te worden opgesteld.

Toegang nadat de procedure is afgerond

- Als een EU-pilot of infractieprocedure is afgerond, dan is de regel dat de documenten van Nederland op grond van een Wob-verzoek openbaar kunnen worden gemaakt, tenzij een van de uitzonderingsgronden van de Wob van toepassing is, bijvoorbeeld omdat openbaarmaking zou raken aan de commerciële belangen van bedrijven. De Commissie hanteert een zelfde uitgangspunt (maar met de Eurowob als kader). Voor

⁴ Zie ook de ICER notitie Inzage van Kamerleden in vertrouwelijke informatie van de EU-instellingen.

stukken afkomstig van de Commissie dient de Commissie overigens nog steeds geraadpleegd te worden. Let wel, als een EU Pilot zaak leidt tot een infractieprocedure, dan zijn de stukken in principe pas openbaar als de infractieprocedure is afgerond.

Meer gedetailleerde informatie over toegang tot EU-stukken, waaronder ook processtukken, is te vinden in de ICER notitie '[Uniforme behandelwijze voor informatieverzoeken inzake EU-gerelateerde documenten](#)'.
