

Correspondentie tussen de Staat en de Commissie in het kader van een meldingsprocedure niet per definitie geheim

Annotatie bij *Rechtbank Den Haag* 15 november 2023, *ECLI:NL:RBDHA:2023:17601*

mr. E. Struik en mr. M.C. van Heezik¹

1. Inleiding

Hoewel de communicatie tussen een lidstaat en de Europese Commissie (“Commissie”) in het kader van een staatssteunmelding in beginsel vertrouwelijk is, vallen niet alle uitgewisselde gegevens onder de geheimhoudingsplicht van artikel 30 van de Procedureverordening.² Deze uitspraak van de Rechtbank Den Haag³ maakt duidelijk dat de Staat in beginsel verplicht is om de krachtens artikel 843a van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering (“Rv”) gevorderde correspondentie met de Commissie te verstrekken indien deze informatie van belang is voor de onderbouwing van een op een onrechtmatige daad gebaseerde vordering tegen de Staat. Een uitzondering op deze verplichting is gerechtvaardigd indien de Staat concreet onderbouwt dat de inhoud van de opgevraagde stukken de interstatelijke verhouding met de Commissie zou kunnen schaden.

2. Feiten en procedure

De onderhavige zaak betreft een geschil tussen de Staat en een aantal Nederlandse en Belgische melk- en vleesveehouders (“eisers”) over de vraag of eisers op grond van artikel 843a Rv inzage dienen te krijgen in correspondentie tussen de Staat en de Commissie. Eisers verwachten dat deze correspondentie duidelijkheid verschaft over de reikwijdte van het in Nederland ingevoerde fosfaatstelsel. Zij stellen dat de Commissie de reikwijdte van dit stelsel in haar goedkeuringsbesluit heeft willen beperken tot melkveehouders. Als dat klopt, heeft de Staat fosfaatrech-

ten toegekend aan vleesveehouders die daarvoor – op grond van het door de Commissie beoordeelde stelsel – niet in aanmerking komen. De Staat voert aan dat binnen de reikwijdte van het stelsel niet alleen melkveehouders, maar ook bepaalde vleesveehouders vallen. Daarbij baseert zij zich op de definitie van ‘*dairy cattle*’ (melkvee); een begrip uit de vertaalde versie van de Meststoffenwet die als bijlage bij de staatssteunmelding aan de Commissie is gestuurd.

Eisers stellen dat hun vordering tot inzage voldoet aan de voorwaarden van artikel 843a Rv, omdat zij in de eerste plaats een rechtmatig belang hebben bij het verkrijgen van de documenten. Deze documenten verschaffen volgens eisers duidelijkheid over de reikwijdte van het goedkeuringsbesluit. In de tweede plaats voldoet de vordering volgens eisers aan de voorwaarde dat deze betrekking heeft op bepaalde bescheiden, eisers hebben de gevorderde documenten namelijk concreet aangeduid. Ten slotte is sprake van een rechtsbetrekking tussen eisers en de Staat. Indien de reikwijdte van het goedkeuringsbesluit beperkt zou zijn tot melkveehouders heeft de Staat aldus eisers onrechtmatige staatssteun verleend en stellen eisers recht te hebben op een schadevergoeding op grond van onrechtmatig handelen van de Staat.⁴

De Staat weerspreekt dat eisers een rechtmatig belang hebben bij inzage in de gevorderde stukken en stelt zich op het standpunt dat de vorderingen moeten worden afgewezen. Volgens de Staat hebben eisers de gevraagde stukken niet nodig ter on-

1. Eva Struik is advocaat bij Houthoff (Rotterdam) en gespecialiseerd in het bestuursrecht. Greetje van Heezik is advocaat bij Houthoff (Brussel) en gespecialiseerd in het Europeesrecht en staatssteunrecht. De auteurs danken Gerit Praasterink voor zijn hulp bij een eerdere versie van deze annotatie.
2. Artikel 30 van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen

voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (Pb L 248/9 24.9.2015) (“Procedureverordening”).

3. Rb. Den Haag, 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17601. Zie ook G.A. Dictus, ‘Jurisprudentie Nederland’, *TvS* 2024, afl. 2, blz. 66-71.
4. Idem voetnoot 3, r.o. 4.2.

derbouwing van hun standpunt. Bovendien bestaat een deel van de gevorderde documenten niet en is er dus sprake van een *'fishing expedition'*. Tot slot mogen de gevraagde documenten vanwege hun vertrouwelijke aard niet geopenbaard worden, aangezien dit de interstatelijke vertrouwelijkheid zou schenden. De Staat beroept zich daarom op gewichtige redenen die zich verzetten tegen openbaarmaking.⁵

Het fosfaatrechtenstelsel is onderdeel van de Nederlandse strategie om de fosfaatproductie onder het door de EU opgelegde plafond te krijgen en te houden. Fosfaatrechten worden kosteloos toegekend aan veehouders die *'dairy cattle'* houden. De rechten komen overeen met de hoeveelheid fosfaat die deze veehouders mogen uitstoten, waarbij één recht gelijk staat aan één kilo mest. Veehouders die te veel uitstoten kunnen fosfaatrechten kopen van veehouders die meer rechten dan uitstoot hebben. Omdat de rechten verhandelbaar zijn, heeft de Staat het stelsel op 27 oktober 2017 als steunmaatregel aangemeld bij de Commissie. De Commissie onderschrijft dat het systeem een steunmaatregel vormt, maar concludeert in haar besluit van 19 december 2017 dat deze maatregel als verenigbaar met de interne markt kan worden beschouwd.⁶ Sindsdien hebben ongeveer 30.000 bedrijven fosfaatrechten ontvangen.

Eisers hebben eerder geprobeerd om via een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur ("Wob")⁷ inzage te verkrijgen in de correspondentie tussen de Staat en de Commissie. Dit verzoek werd afgewezen, omdat de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (de "Minister") het voorkomen van beschadiging van de betrekkingen van Nederland met de Commissie door openbaarmaking van de correspondentie zwaarwegender achtte dan het belang van openbaarheid. Openbaarmaking kon volgens de Minister schade toebrengen aan zowel haar onderhandelingspositie als de betrekkingen tussen Nederland en de Commissie.⁸ Ook de pogingen van eisers om via e-mailcontact met de Staat en de Commissie nadere toelichting te verkrijgen over de reikwijdte van het fosfaatrechtenstelsel leverde eisers niet de gewenste duidelijkheid op. De Commissie verwees eisers naar de nationale autoriteiten, omdat hun verzoek betrekking had op de uitleg van nationale wetgeving. De Staat verwees op zijn beurt naar de Commissie, omdat deze het bevoegd gezag is ten aanzien van het verenigbaar verklaren van staatssteunmaatregelen, zoals het fosfaatrechtenstelsel. Aangezien de Staat geen gehoor had gegeven aan de sommatiebrief van eisers om inzage te verstrekken, hebben eisers op grond van artikel 843a van Rv inzage in deze correspondentie gevorderd.

3. Beoordeling door de rechtbank

§ 1. Toetsingskader artikel 843a Rv

Alvorens te oordelen over de door Eisers gevorderde bescheiden, zet de rechtbank het toetsingskader van artikel 843a Rv uiteen. Artikel 843a Rv ziet op een bijzondere exhibitieplicht. Het geeft een partij de mogelijkheid om inzage in of afschriften van bewijsmiddelen te verkrijgen die een andere partij in bezit heeft. De toewijsbaarheid van een dergelijke vordering is onderhevig aan specifieke voorwaarden welke de rechtbank verder toelicht.⁹ Eisers moeten ten eerste aantonen dat zij een rechtmatig belang hebben. Rechtmatig belang moet worden uitgelegd als bewijsbelang, ofwel dat een bewijsstuk kan bijdragen aan het onderbouwen en/of aantonen van een voor de te beoordelen vordering relevante, mogelijk doorslaggevende stelling die voldoende concreet is onderbouwd en voldoende concreet is betwist (§ 3.2). Ten tweede mag er geen sprake zijn van een *'fishing expedition'*; daarom moet de vordering bepaalde bescheiden betreffen (§ 3.3). Ten derde dienen de bescheiden betrekking te hebben op een rechtsbetrekking waar eisers partij bij zijn (§ 3.4). Als aan deze cumulatieve voorwaarden is voldaan, kan de Staat nog aanvoeren dat een behoorlijke rechtsbedeling is gewaarborgd zonder verschaffing van de gegevens of dat er een gewichtige reden is die zich verzet tegen openbaarmaking (§ 3.5 en § 3.6). De vordering kan dan alsnog worden afgewezen.

§ 2. Rechtmatig belang

De rechtbank stelt allereerst vast dat het systeem van fosfaatrechten kan worden aangemerkt als staatssteun. Daarmee staat het voor de rechtbank ook vast dat er sprake is van onrechtmatige staatssteun wanneer er fosfaatrechten zijn toegekend buiten de in het staatssteunbesluit toegestane reikwijdte. Om te beoordelen of de Staat onrechtmatig heeft gehandeld is de reikwijdte – ofwel de uitleg van het begrip *'dairy cattle'* – van het goedkeuringsbesluit van belang. Op basis van het goedkeuringsbesluit lijkt het aannemelijk dat alleen melkkoeien binnen de reikwijdte vallen. In het staatssteunbesluit wordt namelijk nergens verwezen naar vlesesvee of jongvee en worden begrippen gehanteerd die enkel van toepassing zijn op melkvee. Het valt echter niet uit te sluiten dat de Commissie de ruimere definitie die de Staat hanteert voor ogen had. Deze wordt immers gehanteerd in de Engelse vertaling van de Meststoffenwet die als bijlage bij de melding is toegevoegd.¹⁰

De rechtbank haalt aan dat uit de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie ("HvJEU") volgt dat voor de beoordeling van een staatssteunbesluit niet alleen de tekst in het besluit van belang is, maar dat ook moet worden geke-

5. Idem voetnoot 3, r.o. 4.3.

6. Besluit (EU) betreffende steunmaatregel SA.46349 (2017/N) - Introduction of a system of tradable phosphate rights for dairy cattle.

7. Op 1 mei 2022 is de Wob overgegaan in de Wet open overheid ("Woo"). In deze bijdrage spreken wij daarom over

de Woo. De aanduiding Wob-verzoek in deze bijdrage verwijst naar het verzoek dat door eisers in onderhavige zaak is ingediend.

8. Idem voetnoot 3, r.o. 3.8.

9. Idem voetnoot 3, r.o. 5.6.

10. Idem voetnoot 3, r.o. 5.7 - 5.10.

ken naar de aanmelding die door de betrokken lidstaat is verricht.¹¹ Daarnaast zijn, in het kader van een staatssteunaanmelding, een verzoek om nadere informatie van de Commissie en het antwoord van de lidstaat onlosmakelijke verbonden met de aangeelde steunmaatregel.¹² De Staat voert als verweer dat er sprake is van een 'fishing expedition', omdat er geen objectieve aanwijzingen zijn waaruit blijkt dat de gevorderde bescheiden relevant zijn. De rechtbank volgt het verweer niet, maar overweegt dat eisers, op basis van de rechtspraak van het HvJEU, hoe dan ook een rechtmatig belang hebben bij het verkrijgen van inzage in de schriftelijke communicatie tussen de Staat en de Commissie.¹³

§ 3. Bepaalde bescheiden

Eisers hebben inzage gevorderd in of een afschrift van de initiële melding van de Staat en acht brieven tussen de Commissie en de Staat in de periode tussen de melding en het goedkeuringsbesluit. De gevorderde correspondentie in deze periode bestaat echter ook uit twee telefoongesprekken waarvan geen verslag bestaat. De rechtbank is van oordeel dat de vordering moet worden afgewezen waar deze betrekking heeft op de telefoongesprekken.¹⁴ Het overige gedeelte van de vordering heeft wel betrekking op bepaalde bescheiden en wordt daarom toegewezen.¹⁵

§ 4. Rechtsbetrekking

Het bestaan van een rechtsbetrekking moet voldoende aannemelijk zijn voordat de rechtbank een vordering onder artikel 843a Rv toewijst. In dit geval stellen eisers dat de rechtsbetrekking is gegrond op een onrechtmatige daad. Volgens de rechtbank staat vast dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld, indien de Staat fosfaatrechten heeft verleend buiten de reikwijdte van het goedkeuringsbesluit. Voor een rechtsbetrekking moeten eisers ook voldoende aannemelijk maken dat zij door het onrechtmatig handelen van de Staat daadwerkelijk schade hebben geleden. Hierin slaagt de Belgische rundveehouder, omdat hij schade kan hebben geleden als gevolg van de mogelijke verstoring van de rundvleesmarkt. Ook de melkveehouders slagen in hun betoog. Als aan vleesveehouders ten onrechte fosfaatrechten zijn toegekend die eigenlijk aan de melkveehouders toebehoorden, hebben zij immers inkomsten gederfd. Het lukt alleen de Nederlandse vleesveehouder, die zelf fosfaatrechten heeft gekregen, niet om aannemelijk te maken dat hij schade heeft geleden. De vleesveehouder stelt dat als achteraf blijkt dat de fosfaatrechten onterecht zijn toegekend hij deze met rente moet terugbetalen. Omdat het fosfaatrechtenstelsel volgens de juiste procedure is gemeld aan de Commissie en daarna is goedgekeurd, gaat de rechtbank hier niet in mee.

§ 5. Rechtsbedeling niet gewaarborgd zonder gegevensverschaffing

De rechtbank is van oordeel dat een behoorlijke rechtsbedeling niet gewaarborgd kan worden zonder de verstrekking van de gevorderde correspondentie. De opgevraagde documenten zijn immers van belang voor het bepalen van de reikwijdte van het goedkeuringsbesluit. Omdat daarover discussie bestaat, hebben de eisers volgens de rechtbank een rechtmatig belang om de hiervoor relevante informatie te kunnen beoordelen.¹⁶

§ 6. Geen gewichtige redenen die zich verzetten tegen toewijzing vordering

De rechtbank is van oordeel dat er geen gewichtige redenen zijn die zich verzetten tegen toewijzing van de vordering. De Staat stelt tevergeefs dat de opgevraagde informatie valt onder de geheimhoudingsplicht die ex artikel 30 van Verordening (EU) 2015/1589 van toepassing is op inlichtingen die zijn verkregen tijdens de meldingsprocedure.¹⁷ Ook het betoog van de Staat dat openbaarmaking de interstatelijke vertrouwelijkheid schaadt, volgt de rechtbank niet. De Staat heeft niet voldoende onderbouwd hoe in dit geval precies de interstatelijke verhoudingen zouden worden aangetast door het openbaar maken van de gevraagde documenten. Juist omdat de correspondentie betrekking heeft op de reikwijdte van het goedkeuringsbesluit en het daarin gehanteerde begrip is het zonder nadere toelichting niet duidelijk waarom deze informatie niet publiekelijk beschikbaar mag worden.¹⁸

§ 7. Conclusie rechtbank

De rechtbank wijst de vorderingen van de twee Nederlandse melkveehouders en de Belgische vleesveehouder op grond artikel 843a Rv toe. De rechtbank gaat mee in de vordering van de Staat om de beslissing niet uitvoerbaar bij voorraad te verklaren, gezien de potentieel onomkeerbare gevolgen van het verstrekken van de documenten, die mogelijk verder reiken dan alleen het fosfaatrechtenstelsel. Dit betekent dat de documenten pas kunnen worden verstrekt na eventuele behandeling in hoger beroep.¹⁹

4. Commentaar

§ 1. Verkrijgen van bewijsmiddelen via de publiekrechtelijke weg

In deze uitspraak heeft de rechtbank zich gebogen over de vraag of de eisers op grond van artikel 843a Rv inzage in of een uittreksel van correspondentie tussen de Staat en de Commissie in het kader van

11. HvJEU 20 september 2018, zaak C-510/16 (*Carrefour Hypermarchés e.a.*), ECLI:EU:C:2018:751, punt 38.
12. HvJEU 16 december 2010, C-537/08 P (*Kahla Thüringen Porzellan/Commissie*), ECLI:EU:C:2010:769, punt 45.
13. Idem voetnoot 3, r.o. 5.11 - 5.12.
14. Idem voetnoot 3, r.o. 5.16.
15. Idem voetnoot 3, r.o. 5.17.

16. Idem voetnoot 3, r.o. 5.26 - 5.27.
17. Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, PB L 248, p. 9 - 29.
18. Idem voetnoot 3, r.o. 5.28.
19. Idem voetnoot 3, r.o.5.29 - 5.31.

een staatssteunmelding kunnen krijgen.²⁰ De eisers hadden eerder tevergeefs met een beroep op de Wob informatie over deze correspondentie opgevraagd bij de Minister. In het onderhavige geval hebben eisers specifiek verzocht om de in deze procedure opgevraagde correspondentie tussen de staat en de Commissie.

Het Wob-verzoek is ten aanzien van de desbetreffende correspondentie afgewezen. Openbaarheid kan volgens de Minister schade toebrengen aan de onderhandelingspositie van Nederland en aan de betrekkingen tussen Nederland en de Commissie. Deze belangen zouden zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid. Tegen het afwijzen van het verzoek lijken eisers geen verdere acties te hebben ondernomen.²¹

Uit de uitspraak volgt niet waarom eisers dat niet hebben gedaan. Dit had uiteraard wel gekund. Een vordering op grond van artikel 843a Rv en een Woo-verzoek kunnen volgens vaste rechtspraak immers naast elkaar bestaan.²² In de praktijk worden beide sporen dan ook regelmatig tegelijk ingezet om de kans op succes te vergroten.

§ 2. Verhouding artikel 843a Rv en een Woo-verzoek

Het belangrijkste verschil tussen een vordering op grond van artikel 843a Rv en een Woo-verzoek is dat zij een ander karakter en toetsingskader hebben. Het uitgangspunt van de Woo, zoals neergelegd in artikel 1.1 Woo, is dat toegang tot publieke informatie een recht is dat in beginsel aan eenieder in gelijke mate toekomt. Hoewel eenieder een Woo-verzoek kan indienen, moet het wel gaan om publieke informatie die zich bevindt bij een bestuursorgaan. Indien op voorhand al duidelijk is dat het geen publieke informatie betreft, zal een Woo-verzoek weinig kansrijk zijn.

Dit is anders bij een vordering op grond van artikel 843a Rv. Daarbij wordt immers inzage, afschrift of uittreksel gevorderd van bepaalde bescheiden die van belang kunnen zijn bij een gerechtelijke procedure waarin de eiser (of zijn rechtsvoorganger) partij is. Bij een dergelijke vordering hoeft het dus niet te gaan om publieke informatie maar om bewijsmiddelen die de andere partij bezit. Dat volgt ook uit het feit dat de vordering op grond van artikel 843a Rv niet is voorbehouden aan rechtsbetrekkingen tussen een private partij en een bestuursorgaan. Ook in procedures tussen twee private partijen kan een beroep op artikel 843a Rv worden gedaan. Een ander belangrijk verschil is dat de eisende partij bij een Woo-verzoek vraagt om publiekelijke openbaar-

making (waarbij bepaalde gegevens kunnen worden weggelakt)²³, terwijl de toewijzing van een vordering op grond van artikel 843a Rv in beginsel alleen resulteert in inzage door of het verstrekken van een afschrift of een uittreksel aan degene die de vordering heeft ingesteld. In het geval het niet gewenst is dat de informatie openbaar wordt voor eenieder, is een Woo-verzoek minder passend en ligt een vordering op grond van artikel 843a Rv meer voor de hand.

§ 3. Uitzonderingen openbaarmaking Woo en beperkingen exhibitieplicht ex artikel 843a Rv.

Bij de afweging welke route het meeste kans van slaan heeft op het verkrijgen van de gewenste informatie is van belang dat zowel de Woo als artikel 843a Rv uitzonderingen respectievelijk beperkingen kennen op grond waarvan een verzoek of vordering moet worden afgewezen. Bij een Woo-verzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen absolute en relatieve uitzonderingsgronden.²⁴ De beperkingen die gelden bij een verzoek op grond van artikel 843a Rv houden in dat aan een dergelijke vordering niet hoeft te worden voldaan indien (i) er sprake is van een geheimhoudingsverplichting²⁵, (ii) er gewichtige redenen zijn die zich hiertegen verzetten of (iii) er redelijkerwijs kan worden aangenomen dat een behoorlijke rechtsbedeling ook zonder verschaffing van de gevraagde gegevens is gewaarborgd.²⁶

Hoewel een vordering op grond van artikel 843a Rv en een Woo-verzoek een ander toetsingskader kennen, zullen de beperkingen en uitzonderingen in onderhavige zaak naar ons inzicht (waarschijnlijk) weinig invloed gehad hebben op de keuze om geen bezwaar- en beroepsprocedure in te stellen tegen het besluit tot afwijzing van het Wob-verzoek. Zo beroept de Staat zich in onderhavige zaak op de beperking dat degene die over de betreffende documenten beschikt, de gevorderde inzage, uittreksel of afschrift kan weigeren indien daar gewichtige redenen voor zijn. Deze beperking komt overeen met het beroep op de Woo-uitzonderingsgrond met betrekking tot de betrekkingen van Nederland met de Commissie.²⁷ Degene die een beroep doet op een gewichtige reden zal dit goed gemotiveerd moeten doen. Volgens de Staat bestaan die gewichtige redenen, omdat het verstrekken van vertrouwelijke documenten leidt tot schending van het diplomatieke verkeer en de interstatelijke betrekkingen.

De rechtbank gaat niet mee in het beroep op deze beperking. De rechtbank overweegt dat de Staat slechts in algemene zin heeft betoogd dat de interstatelijke verhoudingen in het geding zijn, doordat vertrouwelijke stukken openbaar worden gemaakt

20. Rb. Den Haag 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17601.

21. Tegen een besluit tot afwijzen van een Woo-verzoek staat bezwaar, beroep en hoger beroep open.

22. HR 20 december 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE3350, NJ 2004/4 (*Lightning Casino/Nederlandse Antillen*); Rb. Zutphen 4 januari 2006, ECLI:NL:RBZUT:2006:AV1712 (*Apeldoorn/Intraned Beheer*); en Hof Arnhem-Leeuwarden 11 februari 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:937, NJF 2015/109 (HvA/T&vT).

23. Zie in dat kader ook Hof Amsterdam 27 december 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BU9550 (*Gemeente Haarlem/Joh. Enschedé B.V.*).

24. Zie artikel 5 van de Woo.

25. Voor hem die uit hoofde van zijn ambt, beroep op betrekking tot geheimhouding verplicht is, zie artikel 843a lid 3 Rv.

26. Zie artikel 843a lid 4 Rv.

27. Zie artikel 5.1. lid 2 sub a Woo.

en niet heeft toegelicht dat er in dit concrete geval - vanwege de inhoud van de opgevraagde stukken - sprake zou zijn van schending van de interstatelijke verhoudingen. Juist waar het gaat om de reikwijdte van het goedkeuringsbesluit en de definitie van een in het goedkeuringsbesluit gehanteerd begrip, valt zonder nadere toelichting niet in te zien waarom die informatie niet openbaar zou mogen worden, zo overweegt de rechtbank. Daarmee wordt duidelijk dat de rechter toetst of (in dit geval) de Staat voldoende heeft gemotiveerd waarom in dit concrete geval sprake is van schending van het diplomatieke verkeer en de interstatelijke betrekkingen door het verstrekken van vertrouwelijke documenten.

Het Wob-verzoek is in het onderhavige geval geweigerd omdat het voorkomen van beschadiging van het belang van de betrekkingen van Nederland met de Commissie in dit geval zwaarder weegt dan het belang van de openbaarheid. Openbaarheid kan volgens de Minister schade toebrengen aan de onderhandelingspositie van en de betrekkingen tussen Nederland en de Commissie. Deze uitzonderingsgrond betreft een relatieve uitzonderingsgrond²⁸, waarbij het beschermde belang moet worden afgewogen tegen het belang bij openbaarheid van de betrokken informatie. Het gaat daarbij om een algemeen belang bij openbaarheid.²⁹ De bestuursrechter toetst dan of het bestuursorgaan deze verschillende belangen voldoende heeft afgewogen en of het bestuursorgaan dit voldoende heeft gemotiveerd. Die uitzonderingsgrond komt daarmee materieel gezien grotendeels overeen met de voornoemde beperking uit artikel 843a Rv.

Wat wel verschilt is het voorwerp van de belangafweging. In het kader van een beroep tegen de afwijzing van een Woo-verzoek wordt het belang van geheimhouding afgewogen tegen de algemene openbaarmaking. In het kader van een artikel 843a-vordering vindt deze belangenafweging plaats tussen enerzijds het belang van de geheimhouding en anderzijds het individuele belang van eisers om hun stellingen voor de rechter te kunnen onderbouwen. In de onderhavige procedure hebben eisers documenten gevorderd ter onderbouwing van een vordering tot schadevergoeding wegens onrechtmatig handelen door de Staat. Wij sluiten niet uit dat eisers de belangenafweging in het kader van het artikel 843a-verzoek kansrijker hebben ingeschat. Het procesbelang van eisers bij het verkrijgen van de informatie speelt daarentegen in bezwaar en beroep tegen de afwij-

zing van het Wob-verzoek in beginsel geen rol, nu er bij het Wob-verzoek geen belang hoeft te worden gesteld.³⁰

§ 4. Snelheid

De keuze tussen een Woo-verzoek en een artikel 843a-vordering kan tevens worden beïnvloed door de snelheid waarmee de gevorderde documenten nodig zijn geweest. De korte beslistermijnen in de Wob en thans de Woo suggereren dat op Woo-verzoeken snel wordt beslist.³¹ De termijnen voor bezwaar en beroep in de Algemene wet bestuursrecht ("Awb") maken voor Woo-zaken echter geen uitzondering. Dat betekent dat als (negatief) op een Woo-verzoek is beslist, de normale duur voor bezwaar, beroep en hoger beroep zal gelden.³² De Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State houdt daarbij dezelfde termijnen aan als bij andere zaken: of de redelijke termijn is overschreden, dient te worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Daarbij zijn de complexiteit van de zaak, de wijze waarop deze door het bestuursorgaan en de rechter is behandeld, het processuele gedrag van betrokkene gedurende de hele procesgang en de aard van de maatregel en het daardoor getroffen belang van betrokkene van betekenis.³³ De praktijk wijst uit dat dit een behoorlijke tijd in beslag kan nemen. Hoewel een bestuursorgaan op grond van de Awb in beginsel binnen zes weken³⁴ een beslissing op bezwaar moet nemen, wordt deze termijn in de praktijk vaak niet gehaald. Daarmee is het bestuursorgaan degene die de "regie" heeft over de snelheid waarbij er op een bezwaarschrift wordt gereageerd. Met een dagvaarding heeft degene die de vordering op grond van artikel 843a Rv instelt de regie meer zelf in handen. Dat betekent echter niet per definitie dat een procedure op grond van artikel 843a Rv sneller is: ook de procedure in onderhavige uitspraak heeft ongeveer anderhalf jaar geduurd.³⁵ Beide sporen kunnen dus veel tijd in beslag nemen.

§ 5. Invloed Woo-verzoek op een vordering op grond van artikel 843a Rv.

Alhoewel uit vaste rechtspraak volgt dat een Woo-verzoek en een vordering op grond van artikel 843a Rv twee losstaande procedures zijn, met ieder een eigen toetsingskader³⁶, is het wel denkbaar dat de uitkomst van een eventuele bezwaar-beroeps- of hoger beroepsprocedure in het kader van het Woo-verzoek meegewogen had kunnen worden bij de vordering op grond van artikel 843a Rv.³⁷

28. Thans is dit ook onder de Woo een relatieve weigeringsgrond (artikel 5.1 lid 2 onder a van de Woo).

29. *Kamerstukken II 2013/14*, 33318, nr. 9, p. 41.

30. Zie artikel 3 lid 3 van de Wob. Thans is dit beginsel ook neergelegd in artikel 1.1 van de Woo.

31. De praktijk is echter nogal eens weerbarstig. Verzoekers om openbaarmaking van informatie moeten soms wel degelijk lang wachten op een besluit.

32. mr. E.J. Daalder, 'Handboek openbaarheid van bestuur', Boom juridisch, Den Haag 2023, paragraaf 9.10. Zie ook: ABRvS 6 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK8363. Zie ook ABRvS 19 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY6659, ABRvS 27 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR3196.

33. ABRvS 28 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:911, AB 2022/88, m.nt. A. Drahmman.

34. Of - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld - binnen twaalf weken.

35. De sommatie heeft immers op 27 mei 2021 plaatsgevonden en de uitspraak van de rechtbank kwam op 15 november 2023.

36. Vgl. Hof Amsterdam 27 december 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BU9550 (*Gemeente Haarlem/Joh. Enschedé B.V.*).

37. Bij een Woo-verzoek is het mogelijk om het verzoek om openbaarmaking van documenten wordt toegewezen, maar waarbij bepaalde informatie weggelakt wordt, waardoor niet alle documenten bruikbaar zijn voor eisers. In die situatie is het denkbaar dat eisers nog vor-

Uit de jurisprudentie volgt dat een gerechtelijke uitspraak in een Woo-procedure³⁸ op zichzelf niet beslissend is voor de toetsing aan het beroep op de beperkingsgrond in verband met een gewichtige reden.³⁹ Er zijn echter wel voorbeelden waarin de civiele rechter de uitkomst van een Wob-verzoek meeweegt bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van gewichtige redenen die zich verzetten tegen de verplichting tot inzage, afschrift of uittreksel van bepaalde documenten.⁴⁰ Er zijn ons geen uitspraken bekend waarin de bestuursrechter verwijst naar een beslissing op een vordering op grond van artikel 843a Rv.

In de jurisprudentie zijn verder ook voorbeelden te vinden waaruit volgt dat geprobeerd is om middels een vordering op grond van artikel 843a Rv nadere informatie te krijgen over bij een Woo verzoek verkregen informatie. Uit deze jurisprudentie kan worden opgemaakt dat dit in principe mogelijk is, maar dat dan wel voldoende concreet moet worden aangegeven dat en waarom de specifieke stukken van belang zijn, om zo een ‘fishing expedition’ te voorkomen. Uit de jurisprudentie volgt verder ook het risico dat - bij de vraag naar een rechtmatig belang bij een vordering op grond van artikel 843a Rv - door de rechter wordt meegewogen dat er al bevindingen zijn verkregen naar aanleiding van het Woo-verzoek, die reeds gebruikt kunnen worden ter onderbouwing bij het desbetreffende geschil.⁴¹

§ 6. Eurowob

Naast voornoemde instrumenten is het ook mogelijk om een zogenoemd ‘Eurowob-verzoek’ in te dienen op grond van Verordening 1049/2001⁴² (“Eurowob-verordening”), die de openbaarheid van documenten van de Commissie, de Raad, het Europees Parlement en de met deze instellingen verbonden instanties, regelt. De Eurowob-verordening regelt dat iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat recht heeft van toegang tot documenten van instellingen volgens de beginselen en onder de voorwaarden en beperkingen die in deze verordening worden bepaald.⁴³ De Eurowob-verordening is van toepassing op alle bij een instelling berustende documenten; dit wil zeggen documenten die door de instelling zijn opgesteld (in dit geval: de Commissie) of ontvangen en zich in haar bezit bevinden (in dit geval: de antwoorden van de Nederlandse autoriteiten

op de brieven van de Commissie) en zich in haar bezit bevinden, op alle werkterreinen van de Europese Unie.⁴⁴ Deze verordening kent een uitzondering met dezelfde strekking als hiervoor genoemd: de instellingen mogen toegang tot een document weigeren indien de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van (onder meer) de internationale betrekkingen.⁴⁵ Uit de jurisprudentie volgt dat bij een vordering op grond van artikel 843a Rv ook meegewogen kan worden dat een (eventueel) Eurowob-verzoek afgewezen zal worden.⁴⁶ In de onderhavige procedure is niet duidelijk of de Commissie een Eurowob-verzoek zou hebben ingewilligd. Een van de eisers heeft de Commissie om uitleg gevraagd over de reikwijdte van de definitie van ‘dairy cattle’. De Commissie heeft deze eiser verwezen naar de Nederlandse autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitlegging van deze definitie.⁴⁷

De eventuele onzekerheid over de uitkomst van een Eurowob-verzoek om de correspondentie van de Commissie te verkrijgen, is in onderhavige zaak mogelijk een afweging geweest om af te zien van een dergelijk verzoek.

Bovendien kan ook bij de keuze tot het al dan niet doen van een Eurowob-verzoek de beslistermijn een rol gespeeld hebben. Hoewel de beslistermijn op een Eurowob-verzoek in beginsel “slechts” vijftien werkdagen na registratie van het verzoek is⁴⁸, is uit onderzoek van de Europese Ombudsman van maart 2023 gebleken dat verzoeken om toegang tot documenten van de Commissie in 85% van de gevallen te laat wordt behandeld.⁴⁹

§ 7. Bijzondere kenmerken meldingsprocedure

Op grond van de vaste rechtspraak is voor de uitleg van een staatssteunbesluit niet alleen de tekst van dat besluit zelf van belang, maar tevens de tekst van de steunmelding die door de lidstaat is ingediend.⁵⁰ Daarnaast volgt uit de rechtspraak dat een verzoek van de Commissie om nadere informatie over de aangemelde steunmaatregel en de beantwoording daarvan door de nationale autoriteiten onlosmakelijk zijn verbonden met de aangemelde steunregeling. Dit geldt des te meer wanneer de Commissie juist op basis van deze nadere informatie heeft beslist om geen bezwaar te maken tegen de betrok-

dering instellen op grond van artikel 843a Rv om de gewenste informatie toch tot hun beschikking te krijgen.

38. Idem voetnoot 7.

39. Rb. Zutphen 4 januari 2006, ECLI:NL:RBZUT:2006:AV1712, r.o. 2.6 en Rb. Haarlem 11 november 2009, ECLI:NL:RBHAA:2009:BK3259 & ECLI:NL:RBHAA:2009:BK3267 r.o. 3.17 en Rb. Oost-Brabant 2 december 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:6911.

40. Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem-Leeuwarden 28 januari 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:620, r.o. 2.9. en Hof 's-Hertogenbosch 29 oktober 2013, ECLI:NL:GHSHE:2013:5106.

41. Zie bijvoorbeeld Hof 's-Hertogenbosch 9 april 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:1193. Zie ook Rb. Midden-Nederland 11 juni 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:2250 en Rb. Den Haag 16 augustus 2023 ECLI:NL:RBDHA:2023:12184.

42. Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, PbeUL 145, 31/05/2001, p. 4.

43. Zie artikel 2 van Verordening 1049/2001.

44. Zie artikel 2 lid 3 van Verordening 1049/2001.

45. Zie artikel 4, eerste lid onder a van Verordening 1049/2001.

46. Vgl. Hof Den Haag 18 april 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:722.

47. Idem voetnoot 3, r.o. 3.10.

48. Zie artikel 7, eerste lid van Verordening 1049/2001.

49. Zoals gepubliceerd op 28 maart 2023 (www.ombudsman.europa.eu/en/news-document/en/167763).

50. HvJEU 20 september 2018, C-510/16, (*Carrefour Hypermarchés*), ECLI:EU:C:2018:751, punt 38.

ken steunregeling.⁵¹ De rechtbank heeft deze rechtspraak zwaar meegewogen bij de beoordeling van de vordering tot inzage van de correspondentie in het kader van de meldingsprocedure.⁵²

§ 8. Geheimhoudingsplicht ex artikel 30 Procedureverordening

Artikel 30 van de Procedureverordening bevat een verbod voor de Commissie en de lidstaten, inclusief hun ambtenaren en overige personeelsleden en door de Commissie aangewezen deskundigen, op openbaarmaking van de informatie die zij in het kader van staatssteunprocedures hebben verkregen en waarvan openbaarmaking ondernemingen ernstig kan schaden.⁵³ Dit verbod geldt slechts voor zover deze informatie onder de geheimhoudingsplicht valt. De Procedureverordening bepaalt niet wanneer deze geheimhoudingsplicht van toepassing is.

De geheimhoudingsplicht vindt zijn oorsprong in artikel 339 VWEU. Op grond van deze bepaling mogen de instellingen van de Europese Unie inlichtingen die naar hun aard onder het beroepsgeheim vallen, “met name inlichtingen over ondernemingen, hun handelsbetrekkingen of de elementen van hun kostprijs”, niet openbaar maken. Artikel 30 van de Procedureverordening breidt deze geheimhoudingsplicht uit tot lidstaten en door de Commissie ingeschakelde derden. Met deze geheimhoudingsplicht heeft de Europese wetgever beoogd te verzekeren dat lidstaten en derden bereid blijven om gevoelige informatie te delen die de Commissie nodig heeft voor de beoordeling van de verenigbaarheid van staatssteun met de interne markt.⁵⁴ Hoewel de nadruk ligt op de geheimhouding van zakengeheimen, vallen andere typen inlichtingen, zoals communicatie met lidstaten in “zeer uitzonderlijke gevallen” onder de geheimhoudingsplicht.⁵⁵ De bescherming van dergelijke andere informatie is minder sterk dan de bescherming van zakengeheimen.⁵⁶

Op grond van de rechtspraak geldt ten aanzien van de correspondentie tussen de Commissie en de lidstaten en eventuele derde partijen in het kader van

een meldingsprocedure een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid.⁵⁷ Dit vermoeden geldt ongeacht of het verzoek om toegang betrekking heeft op een procedure die reeds is afgesloten dan wel op een hangende de meldingsprocedure. Ook na afloop van deze procedure kan de openbaarmaking van gevoelige informatie over de economische activiteiten van de bij die procedure betrokken ondernemingen, waaronder de begunstigde van de steun, hun commerciële belangen schaden.⁵⁸ Uit de rechtspraak blijkt voorts dat in geval de correspondentie voorwerp vormt van een Eurowob-verzoek de Commissie een dergelijk verzoek mag afwijzen op grond van het algemene vermoeden van vertrouwelijkheid.⁵⁹ Het vermoeden van vertrouwelijkheid is gebaseerd op het feit dat de correspondentie commercieel gevoelige informatie van de onderneming bevat.⁶⁰ Dit vermoeden kan worden weerlegd door de partij die om toegang tot de documenten verzoekt.⁶¹ Deze partij dient aan te tonen dat een bepaald document waarvan openbaarmaking is verzocht, niet commercieel gevoelig is, bijvoorbeeld vanwege de aard van de informatie, het tijdsverloop⁶², of omdat een hoger openbaar belang openbaarmaking van het betrokken document rechtvaardigt.⁶³

Indien de betreffende correspondentie tussen de Staat en de Commissie geen commercieel gevoelige of anderszins vertrouwelijke informatie bevat, kan de openbaarmaking niet worden geweigerd met een beroep op artikel 30 van de Procedureverordening. Dit is naar het oordeel van de rechtbank in de onderhavige procedure ook het geval ten aanzien van de door de eisers gevorderde stukken.⁶⁴ De Staat heeft de toepasselijkheid van de geheimhoudingsplicht van artikel 30 van de Procedureverordening niet specifiek onderbouwd, maar heeft zich hier slechts in algemene zin op beroepen.

51. Zie o.a. HvJEU 16 december 2010, C-537/08 P, (*Kahla Thüringen Porzellan/Commissie*), ECLI:EU:C:2010:769, punt 45.
52. Idem voetnoot 3, r.o. 5.11.
53. Zie ook Mededeling van de Commissie C(2003) 4582 van 1 december 2003 over geheimhouding bij beschikkingen inzake staatssteun (2003/C 297/03). De geheimhoudingsplicht is primair van toepassing “op inlichtingen betreffende ondernemingen en hun handelsbetrekkingen of de bestanddelen van hun kostprijzen”. Het gaat dus vooral om zakengeheimen, maar tevens om andere typen inlichtingen die naar hun aard onder de geheimhoudingsplicht vallen.
54. Gerecht 11 december 2018, T-441/17 (*Arca Capital Bohemia / Commissie*), ECLI:EU:T:2018:899, punt 43.
55. Mededeling van de Commissie C(2003) 4582 van 1 december 2003 over geheimhouding bij beschikkingen inzake staatssteun (C 297/6 9.12.2003), overweging 17.
56. HvJEU 24 juni 1986, 53/85 (*Akzo Chemie / Commissie*), ECLI:EU:C:1986:256, punten 26-28; Gerecht 30 mei 2006, T-1908/03 (*Bank Austria Creditanstalt / Commissie*), ECLI:EU:T:2006:136 punt 29.
57. Zie Gerecht 2 oktober 2024, T-332/22 (*TotalEnergies Marketing N.V./Commissie*), ECLI:EU:T:2024:660, punt 25. Gerecht 11 december 2018, T-441/17 (*Arca Capital Bohemia / Commissie*), ECLI:EU:T:2018:899, punt 46.
58. Gerecht 11 december 2018, T-441/17 (*Arca Capital Bohemia / Commissie*), ECLI:EU:T:2018:899, punt 47.
59. *Ibid.*, punt 54.
60. Het betreft de informatie bedoeld artikel 4, tweede lid, eerste gedachtestreepje van de Eurowob-verordening. Deze bepaling bevat de volgende uitzonderingsgrond: “De instellingen weigeren de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van:— de commerciële belangen van een natuurlijke of rechtspersoon”.
61. Zie o.a. Gerecht 11 december 2018, T-441/17 (*Arca Capital Bohemia / Commissie*), ECLI:EU:T:2018:899, punt 59.
62. Vgl. Gerecht 13 september 2013, T-380/08, EU:T:2013: 480, (*Nederland/Commissie*), punt 27.
63. Zie artikel 4, tweede lid, Eurowob-verordening. HvJ EG 29 juni 2024, C-139/07 P, (*Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau*), EU:C:2010:376, punt 62, en van 14 juli 2016, C-271/15 P, (*Sea Handling/Commissie*), EU:C:2016:557, punt 39.
64. Idem voetnoot 3, r.o. 5.28.

5. Conclusie

Het opvragen van documenten van de overheid ten behoeve van de onderbouwing van de stellingen is mogelijk door het indienen van een Woo-verzoek (of in het geval het documenten van een Europese instelling betreft door een Eurowob-verzoek). Deze uitspraak maakt duidelijk dat een vordering tot inzage op grond van artikel 843a Rv (eveneens) een effectieve route kan zijn. Aangezien civiele rechters de uitkomst van een Woo- c.q. Eurowob-verzoek veelal meewegen bij de vordering tot inzage, is het zaak een strategische afweging te maken of het voeren van parallelle procedures de positie kan versterken.

Indien documenten ten aanzien waarvan inzage wordt gevorderd betrekking hebben op correspon-

dentie tussen de Staat en de Commissie, zal een Woo-verzoek al snel worden afgewezen met een beroep op de gewichtige reden dat moet worden voorkomen dat de betrekkingen tussen de Staat en de Commissie worden geschaad. Deze uitspraak illustreert dat een beroep op een dergelijke gewichtige reden in het kader van een 843a-vordering niet slaagt indien de Staat dit niet specifiek onderbouwt ten aanzien van de gevorderde informatie. Hetzelfde geldt voor een beroep op de geheimhoudingsplicht van artikel 30 van de Procedureverordening. Hoewel ten aanzien van de correspondentie in het kader van een meldingsprocedure een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid geldt, moet het vertrouwelijke karakter van de gevorderde correspondentie concreet kunnen worden onderbouwd voor openbaarmaking.