ECLI:NL:RBROT:2015:3381

Instantie	Rechtbank Rotterdam
Datum uitspraak	13-05-2015
Datum publicatie	13-05-2015
Zaaknummer	*8959*
Formele relaties	Hoger beroep: ECLI:NL:CBB:2016:169, Overig
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Artikel 7 van de Instellingswet Autoriteit Consument & Markt (Iw) bevat een bijzondere openbaarmakingsregeling die voorrang heeft op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

Rechtbank Rotterdam

Team Bestuursrecht 1

zaaknummer: ROT 14/8959

uitspraak van de meervoudige kamer van 13 mei 2015 in de zaak tussen

Sandd B.V., te Apeldoorn, eiseres,

gemachtigde: mr. G.A. van der Veen,

en

Autoriteit Consument en Markt (ACM), verweerster,

gemachtigden: mr. P.J. Schnezler en mr. R. Rodenrijs.

Procesverloop

Bij besluit van 22 oktober 2014 (het bestreden besluit) heeft ACM het verzoek van eiseres om informatie over de meest recente door PostNL aan ACM ter toetsing voorgelegde wijziging van het postzegeltarief afgewezen.

Eiseres heeft hiertegen bezwaar gemaakt en ACM verzocht in te stemmen met rechtstreeks beroep op grond van artikel 7:1a van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

ACM heeft hiermee ingestemd en het bezwaarschrift doorgezonden aan de rechtbank ter behandeling als beroep.

ACM heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 31 maart 2015. Voor eiseres is verschenen haar gemachtigde, bijgestaan door [naam]. ACM heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigden.

Overwegingen

1. Bij brief van 6 oktober 2014 is namens eiseres het volgende aan ACM geschreven:

Sandd verzoekt de ACM alle gegevens en/of correspondentie aan Sandd te overhandigen, althans ter inzage aan te bieden, die betrekking hebben op het door PostNL bij de ACM meest recent ingediende (goedkeurings)verzoek het postzegeltarief te wijzigen.

Dit verzoek van Sandd omvat tevens alle eventuele correspondentie tussen de ACM en het Ministerie van EZ betreffende dit (goedkeurings)verzoek van PostNL.

Dit verzoek is gericht op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

2. ACM heeft aan het bestreden besluit ten grondslag gelegd dat het geheimhoudingsregime van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt (Iw) in de weg staat aan het inwilligen van het verzoek van eiseres de door haar verzochte gegevens te verstrekken of ter inzage te geven. De Iw is een bijzondere wet, die, volgens ACM, voorrang heeft op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

3. ACM heeft het bestreden besluit genomen op grond van de Iw. Dit brengt op grond van artikel 8:7, derde lid, van de Awb, in samenhang met artikel 7 van de bij deze wet behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak, mee dat de rechtbank bevoegd is van het beroep kennis te nemen.

4.1. Op grond van artikel 2, eerste lid, van de Wob verstrekt een bestuursorgaan bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij wet bepaalde, informatie overeenkomstig deze wet en gaat het daarbij uit van het algemeen belang van openbaarheid van informatie.

4.2. Artikel 2, tweede lid, van de Iw bepaalt dat ACM is belast met de taken die haar bij of krachtens de wet zijn opgedragen.

Op grond van artikel 7, eerste lid, van de Iw mogen gegevens of inlichtingen welke in verband met enige werkzaamheid ten behoeve van de uitvoering van een taak als bedoeld in artikel 2, tweede lid, zijn verkregen uitsluitend worden gebruikt voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van die taak of van enige andere taak als bedoeld in artikel 2, tweede lid.

Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat het eerste lid niet van toepassing is voor zover een wettelijk voorschrift het gebruik van verkregen gegevens of inlichtingen regelt.

Op grond van het derde lid van dit artikel is, in afwijking van het eerste lid, ACM bevoegd gegevens of inlichtingen te verstrekken aan:

a. een bestuursorgaan, dienst, toezichthouder en andere persoon, belast met de opsporing van strafbare feiten, onderscheidenlijk het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften, indien bij regeling van Onze Minister is bepaald dat verstrekking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een aan dat bestuursorgaan, die dienst, die toezichthouder of die andere persoon opgedragen taak,

b. een buitenlandse instelling, indien het gaat om gegevens of inlichtingen die van betekenis zijn of kunnen zijn voor de uitoefening van de taak van die buitenlandse instelling en die buitenlandse instelling op grond van nationale wettelijke regels is belast met de toepassing van regels op dezelfde gebieden als waarop de taken, bedoeld in artikel 2, tweede lid, betrekking hebben, of

c. degene op wie de gegevens of inlichtingen betrekking hebben voor zover deze gegevens of inlichtingen door of namens hem zijn verstrekt.

5.1. De rechtbank stelt vast dat de door eiseres verzochte gegevens verband houden met enige werkzaamheid van ACM ten behoeve van de uitvoering van een haar bij of krachtens de wet opgedragen taak als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de Iw.

5.2. Partijen verschillen van mening over het antwoord op de vraag of artikel 7 van de Iw een bijzondere openbaarmakingsregeling bevat die voorgaat op de Wob. De rechtbank beantwoordt deze vraag bevestigend en overweegt daartoe het volgende.

5.3. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (bijvoorbeeld haar uitspraak van 7 februari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ7951) wijkt de Wob als algemene openbaarmakingsregeling voor bijzondere openbaarmakingsregelingen met een uitputtend karakter, neergelegd in wetten in formele zin. Zon regeling is uitputtend, indien zij ertoe strekt te voorkomen dat door toepassing van de Wob afbreuk zou worden gedaan aan de goede werking van materiële bepalingen in de bijzondere wet.

5.4. In de Memorie van Toelichting van de Iw is met betrekking tot artikel 7 van de Iw het volgende vermeld (Kamerstukken II 2011/2012, 33186, nr. 3, p. 17 en 18):

Artikel 7, eerste lid, regelt dat gegevens en inlichtingen verkregen in het kader van een bepaalde taak uitsluitend voor die taak of voor de andere aan de Autoriteit Consument en Markt opgedragen taken mogen worden gebruikt. Daarmee bevat het eerste lid twee uitgangspunten. Ten eerste het uitgangpunt dat door de ACM verkregen gegevens en inlichtingen in beginsel niet aan derden worden verstrekt. In beginsel, want het derde lid maakt onder omstandigheden uitzonderingen op die geheimhoudingsplicht mogelijk. () Verstrekking van gegevens is in afwijking van de geheimhoudingsplicht van het eerste lid alleen mogelijk aan een bestuursorgaan indien bij ministeriële regeling is bepaald dat verstrekking van gegevens noodzakelijk is voor de goede uitvoering van een aan dat bestuursorgaan opgedragen taak, en aan een buitenlandse instelling, indien die instelling is belast met de toepassing van regels in het buitenland op gebieden waarop in Nederland de taken van de Autoriteit Consument en Markt betrekking hebben. Ten slotte kunnen gegevens worden verstrekt aan degene op wie de gegevens betrekking hebben en die de gegevens heeft verstrekt.

ACM heeft dus op grond van artikel 7 van de Iw een geheimhoudingsplicht, die, in tegenstelling tot wat eiseres stelt, ook betrekking heeft op verzoeken van buiten om openbaarmaking. Naar het oordeel van de rechtbank kan uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Iw, en met name uit het hiervoor weergegeven citaat, dan ook worden afgeleid dat artikel 7 van de Iw een bijzondere openbaarmakingsregeling met een uitputtend karakter bevat die de bepalingen van de Wob opzij zet. Immers, openbaarmaking op grond van de Wob zou afbreuk kunnen doen aan de goede werking van de geheimhoudingsplicht van artikel 7 van de Iw. Dat toepassing van de Wob, zoals eiseres stelt, in dit geval niet tot een onverantwoorde openbaarmaking zou leiden, maakt dit wat daar ook van zij - niet anders.

5.5. Dat artikel 7 van de Iw een bijzondere openbaarmakingsregeling bevat die voorgaat op de Wob vindt zijn bevestiging in de geschiedenis van de later tot stand gekomen Wet van 25 juni 2014 tot wijziging van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en enige andere wetten in verband met de stroomlijning van het door de Autoriteit Consument en Markt te houden markttoezicht (Stroomlijningswet), waarin het volgende is vermeld (Kamerstukken II 2012/2013, 33622, nr. 7, p. 24):

Wat betreft de door artikel 7 van de Instellingswet ACM geboden waarborgen wordt ten algemene nog opgemerkt dat de regeling van dit artikel derogeert aan de Wob, net als de openbaarmakingsregeling van de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde artikelen 12u tot en met 12w van de Instellingswet ACM (zie ook Kamerstuk 33622, nr. 3, p. 62-63, waarin de aan de Wob derogerende werking van het reeds in werking getreden artikel 7 meer impliciet naar voren komt). Dat betekent dat door de ACM verkregen gegevens die op grond van artikel 7 van de Instellingswet ACM niet kunnen worden verstrekt, niet met een beroep op de Wob alsnog kunnen worden gevraagd en verkregen.

Dat dit citaat, zoals eiseres stelt, (slechts) betrekking heeft op de in acht te nemen waarborgen bij verzoeken tot interne gegevensuitwisseling binnen de overheid en dus niet op Wob-verzoeken, volgt de rechtbank niet. Nu de rechtbank uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 7 van de Iw al afleidt dat de regeling in artikel 7 van de Iw derogeert aan de Wob, gaat het betoog van eiseres, dat het niet mogelijk is deze derogerende werking op de geschiedenis van de later tot stand gekomen Stroomlijningswet te baseren, niet op. Ditzelfde geldt voor het betoog dat er geen aanknopingspunten zijn te vinden voor de gedachte dat de expliciet beoogde uitbreiding van de openbaarmakingsregeling via naming and shaming op basis van de bij de Stroomlijningswet ingevoerde artikelen 12u, 12v en 12w van de Iw heeft moeten leiden tot een nagenoeg volledige afbraak van openbaarheid op grond van artikel 7 Iw.

5.6. Het betoog van eiser dat artikel 7 van de Iw niet exclusief is en dat uit artikel 7, tweede lid, van de Iw volgt dat de Wob prevaleert, slaagt evenmin. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Iw (Kamerstukken II 2011/2012, 33186, nr. 3, p. 18) leidt de rechtbank af dat het tweede lid ziet op de situatie waarbij een Europese verordening of wettelijk voorschrift, bijvoorbeeld de onderzoeksbevoegdheden die de Algemene Rekenkamer heeft op grond van de Comptabiliteitswet 2001 of de later bij de Stroomlijningswet ingevoerde artikelen 12u tot en met 12w van de Iw (Kamerstukken II 2012/2013, 33622, nr. 3, p. 63), het gebruik van door ACM verkregen gegevens regelt. De Wob regelt de openbaarmaking van informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid in het algemeen en niet specifiek het gebruik van door ACM verkregen gegevens. Daarbij volgt uit de formulering van artikel 2, eerste lid, van de Wob (onverminderd het elders bij wet bepaalde) dat andere wetten, zoals de Iw, op de Wob kunnen voorgaan.

5.7. Overigens brengt de hiervoor weergeven lezing van artikel 7 van de Iw, in tegenstelling tot wat eiseres stelt, niet mee dat voor ACM een Wob-vrij-regime geldt. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Stroomlijningswet (Kamerstukken II 2012/2013, 33 622, nr. 3, p. 63) volgt dat openbaarmaking van documenten die niet door of in opdracht van ACM ter uitvoering van haar wettelijke taken zijn vervaardigd of verkregen wordt geregeld door de Wob. Te denken valt aan documenten die in het kader van de interne bedrijfsvoering van ACM tot stand komen, bonnetjes van bestuursleden, enzovoort.

5.8. Voor zover eiseres zich erop beroept dat zij er gelet op het besluit van ACM van 12 september 2013 (CA/NB/905/13, zaaknummer 905) op mocht vertrouwen dat haar verzoek aan de Wob getoetst zou worden, wordt zij hierin niet gevolgd. Het besluit van 12 september 2013 houdt geen toezegging in dat verzoeken om informatie altijd aan de Wob worden getoetst.

5.9. Het (subsidiaire) betoog van eiseres dat artikel 7, eerste lid, van de Iw enkel van toepassing kan zijn op door ACM verkregen gegevens of inlichtingen en niet op de eveneens verzochte eigen correspondentie van ACM, faalt. Deze correspondentie heeft ACM gevoerd in het kader van de door haar in verband met de uitvoering van de haar bij of krachtens de wet opgedragen taak verkregen gegevens of inlichtingen, zodat deze correspondentie verwijzingen naar deze gegevens en inlichtingen zal bevatten. Dit brengt mee dat ACM, indien zij de door eiseres gevraagde correspondentie openbaar maakt, in strijd met de in artikel 7, eerste lid, van de Iw neergelegde geheimhoudingsplicht, deze gegevens of inlichtingen niet uitsluitend gebruikt voor de uitvoering van een taak als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de Iw.

5.10. De rechtbank is gelet op het voorgaande van oordeel dat ACM het verzoek van eiseres om informatie over de meest recente door PostNL aan ACM ter toetsing voorgelegde wijziging van het postzegeltarief terecht heeft afgewezen.

6. Het beroep is ongegrond.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.H. de Wildt, voorzitter, en mr. A. van Gijzen en mr. E. Lunenberg, leden, in aanwezigheid van mr. M. Traousis van Wingaarden, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 13 mei 2015.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.