



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Wob-zaak. Geheime stukken. Artikel 6 EVRM niet van toepassing. Wel toepassing algemeen aanvaard rechtsbeginsel van equality of arms. Het onderzoek ter terechtzitting is buiten de aanwezigheid van de wederpartij voortgezet. De procesbeslissing van de rechtbank, die het beginsel van equality of arms beperkt, vindt geen grondslag in de Awb

Barkhuysen, T.; Emmerik, M.L. van

Citation

Barkhuysen, T., & Emmerik, M. L. van. (2015). Wob-zaak. Geheime stukken. Artikel 6 EVRM niet van toepassing. Wel toepassing algemeen aanvaard rechtsbeginsel van equality of arms. Het onderzoek ter terechtzitting is buiten de aanwezigheid van de wederpartij voortgezet. De procesbeslissing van de rechtbank, die het beginsel van equality of arms beperkt, vindt geen grondslag in de Awb. *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2015(9), 487-488. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/62263>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/62263>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

is, nu de verhouding tussen het Hof in Straatsburg en de staten ook door andere factoren (zoals geringere kennis van de lokale omstandigheden en het gebrek aan Europese consensus) kan worden beïnvloed dan binnen de Nederlandse rechtsorde een rol spelen tussen rechter en wetgever. Het zou nog zuiverder zijn wanneer de Nederlandse rechter zijn positie ten opzichte van de wetgever zelfstandig zou bepalen, zij het binnen de grenzen van de Europese minimumvoorwaarden. Artikel 53 EVRM biedt daarvoor ook alle ruimte. Daarmee is, voor de goede orde, overigens niet gezegd dat deze zaak dan tot een andere uitkomst was gekomen maar het zou de motivering van de Afdeling nog voorbeeldiger hebben gemaakt.

3. De besproken terughoudende toets leidt tot het oordeel dat het verschil in behandeling qua doel, middel en evenredigheid door de beugel kan. De minister krijgt veel ruimte van de Afdeling in zijn standpunt dat de verkoop van alcohol bij benzinstations, die immers primair worden bezocht om te tanken, een vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid onwenselijke combinatie oplevert waardoor afbreuk wordt gedaan aan het beeld omtrent alcohol en verkeer dat de overheid ingang tracht te doen vinden. Overigens, zo voegen wij daaraan toe, zou vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid überhaupt de verkoop van alcohol langs de snelweg (in welke gelegenheid dan ook) een onwenselijke combinatie (alcoholgebruik en autorijden) en een verkeerd beeld kunnen opleveren, maar dit terzijde. Daarnaast speelt ook een rol dat de wetgever uitging van een omzetsdaling van één procent en appellanten geen grotere omzetsdaling aannemelijk wisten te maken. Daarmee heeft de minister volgens de Afdeling kunnen aannemen dat de maatregel geen disproportionele effecten heeft op de tankstations. Bij deze toets is volgens de Afdeling niet van belang dat er ook minder ingrijpende alternatieven denkbaar waren waarmee hetzelfde doel had kunnen worden bereikt. Al met al laat deze uitspraak daarmee zien dat de wetgever onder de gelijke behandelingsnormen van het EVRM (en het IVBPR) veel ruimte heeft om (in het belang van de verkeersveiligheid) in te grijpen in het assortiment van benzinstations. Een toetsing aan het eigendomsrecht van artikel 1 EP EVRM, die ook denkbaar was geweest, had overigens naar valt aan te nemen niet tot andere resultaten geleid. Overigens hebben de benzinepomphouders aangekondigd deze kwestie aan het EHRM voor te leggen.

4. Ten slotte gaat de Afdeling niet mee in de wens van appellanten om de maatregel te toetsen aan het vrij verkeer van diensten en daarmee aan de Dienstenrichtlijn, nu hier (met name) het

vrij verkeer van goederen in het geding is. Hessel levert daarop kritiek in zijn noot in Gst. 2015/5. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik

AB 2015/69

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

1 oktober 2014, nr. 201307705/1/A3

(Mrs. M. Vlasblom, C.M. Wissels, H. Bolt)

m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik

Art. 8:29, 8:45 Awb; art. 6 EVRM

BA 2014/227

ECLI:NL:RVS:2014:3547

Wob-zaak. Geheime stukken. Artikel 6 EVRM niet van toepassing. Wel toepassing algemeen aanvaard rechtsbeginsel van equality of arms. Het onderzoek ter terechtzitting is buiten de aanwezigheid van de wederpartij voortgezet. De procesbeslissing van de rechtbank, die het beginsel van equality of arms beperkt, vindt geen grondslag in de Awb.

Voorts volgt uit het proces-verbaal van de op 8 april 2013 gehouden zitting bij de rechtbank dat het onderzoek ter zitting, zij het met toestemming van wederpartij, buiten diens aanwezigheid is voortgezet. De rechtbank lijkt hiertoe te hebben beslist teneinde nadere inlichtingen over de ter zake geheime stukken te verkrijgen.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 30 april 2014 in zaak nr. 201307113/1/A3), is artikel 6 van het EVRM niet van toepassing op procedures ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob), aangezien hierin het algemeen belang bij openbaarmaking aan de orde is en niet enig burgerrechtelijk recht of enige burgerrechtelijke verplichting van de verzoeker. Dit betekent evenwel niet dat aan de in deze bepalingen vervatte waarborgen geen betekenis toekomt, voor zover het de aan een rechtsprekend orgaan en aan de door dat orgaan gevolgde procedures te stellen eisen betreft. Het recht op een eerlijk proces, waaronder begrepen het recht op gelijke proceskansen (equality of arms), als algemeen aanvaard rechtsbeginsel, dat aan artikel 6 van het EVRM mede ten grondslag ligt, geldt immers evenzeer binnen de nationale rechtsorde en evenzeer los van die verdragsbepaling. Aangezien het bepaalde in artikel 6 van het EVRM op dat rechtsbeginsel berust, wordt aansluiting gezocht bij de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) over de uitleg van deze verdragsbepaling.

De Afdeling stelt evenwel vast dat voormelde procesbeslissing van de rechtbank geen grondslag vindt in genoemde artikelen van de Awb. Deze vindt evenmin grondslag elders in de Awb dan wel in een andere wet. Voorts is deze beslissing niet met enige waarborgen omkleed. De rechtbank heeft de wederpartij met deze beslissing niet in staat gesteld zijn belangen in gelijke mate ter zitting te behartigen als de raad. Hierdoor is hij in een nadelige positie ten opzichte van de raad komen te verkeren. De uitkomst van de beroepsprocedure kan hierdoor zijn beïnvloed. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank hiermee derhalve het beginsel van equality of arms beperkt. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat gewichtige redenen aanwezig waren die deze beperking rechtvaardigen. De rechtbank heeft dit ten onrechte niet onderkend.

Uitspraak op het hoger beroep van de raad van de gemeente Westerveld, appellant, tegen de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 9 juli 2013 in zaak nr. 12/408 in het geding tussen: wederpartij, en de raad.

Procesverloop

Bij besluit van 30 januari 2012 heeft de raad het verzoek van wederpartij om openbaarmaking van het rapport inzake onderzoek declaratie van de fractiekosten van Gemeentebelangen in het jaar 2009 van 28 maart 2011 (hierna: het rapport), inclusief de daarbij behorende documenten en gespreksverslagen, deels ingewilligd en deels afgewezen.

Bij besluit van 21 mei 2012 heeft de raad het door wederpartij daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard en alsnog verschillende passages van het rapport openbaar gemaakt.

Bij uitspraak van 9 juli 2013 heeft de rechtbank het door wederpartij daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de raad opnieuw op het bezwaar beslist met inachtneming van deze uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraak heeft de raad hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 12 september 2013 heeft de raad, gevolg gevend aan de uitspraak van de rechtbank, het bezwaar van wederpartij deels gegrond en voor het overige ongegrond verklaard en alsnog een aantal passages openbaar gemaakt.

Wederpartij heeft een zienswijze over dit besluit, een verweerschrift en nadere stukken ingediend.

Bij brief van 11 maart 2014 heeft wederpartij de Afdeling toestemming verleend als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 april 2014, waar de raad, vertegenwoordigd door H. Jager, burgemeester, en mr. A. Middelkamp, griffier, bijgestaan door mr. R.S. Wertheim, advocaat te Zwolle, is verschenen.

Overwegingen

1. Wederpartij heeft een besluit van de raad van 6 februari 2014, kenmerk 13/18283, ingediend. Zoals de Afdeling ter zitting heeft medegedeeld, is zij na bestudering van dit besluit tot het oordeel gekomen dat het geen voorwerp is van dit geding en niet bij de beoordeling van het hoger beroep zal worden betrokken.

2. Voor zover wederpartij aanvoert dat het hoger beroep onbevoegd is ingesteld, wordt het volgende overwogen.

Ingevolge artikel 160, eerste lid, aanhef en onder f, van de Gemeentewet is het college bevoegd te besluiten namens de raad rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij de raad, voor zover het de raad aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist.

Uit een besluitenlijst van het college van burgemeester en wethouders van Westerveld van 24 september 2013, waarbij die van 17 september 2013 is vastgesteld, volgt dat het college heeft ingestemd met het instellen van hoger beroep namens de raad tegen de uitspraak van de rechtbank en heeft besloten mr. R.S. Wertheim, met recht van vervanging door zijn kantoorgenoten, op te dragen de hogerberoepsprocedure namens de raad te voeren. Hieruit volgt dat het college toepassing heeft gegeven aan de hem in artikel 160, eerste lid, aanhef en onder f, van de Gemeentewet gegeven bevoegdheid. Hetgeen wederpartij in dit kader naar voren heeft gebracht, leidt daarom niet tot het oordeel dat het hoger beroep onbevoegd is ingesteld.

3. Voorts volgt uit het proces-verbaal van de op 8 april 2013 gehouden zitting bij de rechtbank dat het onderzoek ter zitting, zij het met toestemming van wederpartij, buiten diens aanwezigheid is voortgezet. De rechtbank lijkt hiertoe te hebben beslist teneinde nadere inlichtingen over de ter zake geheime stukken te verkrijgen.

Deze procesbeslissing van de rechtbank raakt aan het recht op gelijke proceskansen (equality of arms). Eerbiediging van dat recht is een fundamenteel vereiste voor een eerlijke procedure en

daarmee een kwestie van openbare orde. Daarom overweegt de Afdeling ambtshalve het volgende.

3.1. Ingevolge artikel 6, eerste lid, van het Verdrag van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) heeft een ieder, bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging, recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. De uitspraak moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontegd, gedurende de gehele terechtzitting of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of nationale veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privéleven van procespartijen dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bijzondere omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer de openbaarheid de belangen van een behoorlijke rechtspleging zou schaden.

3.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 30 april 2014 in zaak nr. 201307113/1/A3), is artikel 6 van het EVRM niet van toepassing op procedures ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob), aangezien hierin het algemeen belang bij openbaarmaking aan de orde is en niet enig burgerrechtelijk recht of enige burgerrechtelijke verplichting van de verzoeker. Dit betekent evenwel niet dat aan de in deze bepalingen vervatte waarborgen geen betekenis toekomt, voor zover het de aan een rechtsprekend orgaan en aan de door dat orgaan gevolgde procedures te stellen eisen betreft. Het recht op een eerlijk proces, waaronder begrepen het recht op gelijke proceskansen (equality of arms), als algemeen aanvaard rechtsbeginsel, dat aan artikel 6 van het EVRM mede ten grondslag ligt, geldt immers evenzeer binnen de nationale rechtsorde en evenzeer los van die verdragsbepaling. Aangezien het bepaalde in artikel 6 van het EVRM op dat rechtsbeginsel berust, wordt aansluiting gezocht bij de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) over de uitleg van deze verdragsbepaling.

3.3. Uit het arrest van het EHRM van 18 maart 2008, *Dacia S.R.L. tegen Moldavië*, nr. 3052/04 (www.echr.coe.int) is af te leiden dat een beperking van het beginsel van equality of arms op een wettelijke grondslag moet berusten en de wetgever, wil deze dit recht beperken, daarvoor goede redenen en waarborgen moet geven. Voorts is uit het arrest van 23 oktober 1996, *Ankerl tegen*

Zwitserland, nr. 17748/91 (www.echr.coe.int) af te leiden dat het EHRM van belang acht of de procesbeslissing de uitkomst van de procedure kan beïnvloeden.

3.4. Uit het rechtbankdossier volgt dat wederpartij de rechtbank bij brief van 20 juli 2012 toestemming heeft verleend als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb.

Gezien het gestelde in artikel 8:29, gelezen in samenhang met artikel 8:45 van de Awb, staat het de rechter vrij met het oog op het verkrijgen van inzicht in de onder beperkte geheimhouding overgelegde documenten te vragen daarover nadere inlichtingen te geven, met inachtneming van de in die artikelen vervatte waarborgen.

De Afdeling stelt evenwel vast dat voormelde procesbeslissing van de rechtbank geen grondslag vindt in genoemde artikelen van de Awb. Deze vindt evenmin grondslag elders in de Awb dan wel in een andere wet. Voorts is deze beslissing niet met enige waarborgen omkleed. De rechtbank heeft wederpartij met deze beslissing niet in staat gesteld zijn belangen in gelijke mate ter zitting te behartigen als de raad. Hierdoor is hij in een nadelige positie ten opzichte van de raad komen te verkeren. De uitkomst van de beroepsprocedure kan hierdoor zijn beïnvloed. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank hiermee derhalve het beginsel van equality of arms beperkt. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat gewichtige redenen aanwezig waren die deze beperking rechtvaardigen. De rechtbank heeft dit ten onrechte niet onderkend.

4. Reeds hierom is het hoger beroep gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd.

5. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van wederpartij tegen het besluit van 21 mei 2012 behandelen in het licht van de daartegen aangevoerde beroepsgronden, voor zover deze nog bespreking behoeven.

6. Ingevolge artikel 1, aanhef en onder c, van de Wob wordt in de Wob en de daarop berustende bepalingen verstaan onder intern beraad: het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid.

Ingevolge het bepaalde in die aanhef en onder f, wordt in de Wob en de daarop berustende bepalingen verstaan onder persoonlijke beleidsopvatting: een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, kan een ieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.

Ingevolge het vijfde lid wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Ingevolge artikel 10, eerste lid, aanhef en onder d, blijft het verstrekken van informatie ingevolge deze wet achterwege voor zover dit persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder g, blijft het verstrekken van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Ingevolge artikel 11, eerste lid, wordt in geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

7. Wederpartij heeft het college van burgemeester en wethouders van Westerveld verzocht tegen twee raadsleden aangifte te doen van fraude, welk verzoek is doorgezonden naar de raad. Naar aanleiding hiervan is het rapport opgesteld.

Wederpartij heeft verzocht om openbaarmaking van het rapport.

Bij het besluit van 30 januari 2012 heeft de raad de hoofdstukken 5 en 6 van het rapport en de bijlagen bij het rapport niet openbaar gemaakt. De overige hoofdstukken van het rapport zijn, evenals de bij het rapport behorende aanbiedingsbrief met bijlage, wel openbaar gemaakt, behoudens de passages waarin persoonsgegevens zijn opgenomen. Voorts heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat, nu de bij het rapport behorende gespreksverslagen niet onder de gemeente berusten, de Wob hierop niet van toepassing is.

Bij het besluit van 21 mei 2012 heeft de raad alsnog verschillende passages van hoofdstuk 5 van het rapport openbaar gemaakt. Volgens de raad zijn in de niet openbaar gemaakte passages persoonlijke beleidsopvattingen opgenomen.

Bij het verweerschrift naar aanleiding van het beroep heeft de raad een passage op blz. 12 van het rapport openbaar gemaakt.

8. Wederpartij betoogt dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat in de

niet openbaar gemaakte passages van hoofdstuk 5 en 6 persoonlijke beleidsopvattingen zijn opgenomen. Volgens hem volgt uit het rapport dat daarin feitelijke informatie is opgenomen.

8.1. Niet in geschil is dat het rapport is opgesteld ten behoeve van intern beraad. Gelet op artikel 11, eerste lid, van de Wob wordt uit documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad geen informatie verstrekt over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

8.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 12 juni 2013 in zaak nr. 201112236/1/A3), wordt onder persoonlijke beleidsopvatting verstaan een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van één of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten.

Zoals is overwogen in de uitspraak van de Afdeling van 24 november 2010 in zaak nr. 201003065/1/H3, kunnen de in documenten opgenomen feiten zodanig verweven zijn met de daarin eveneens opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen dat deze niet van elkaar zijn te scheiden, hetgeen aan openbaarmaking van die feiten in de weg staat.

8.3. Na met toepassing van artikel 8:29 van de Awb kennis te hebben genomen van de niet openbaar gemaakte passages van het rapport, stelt de Afdeling vast dat de desbetreffende passages geen opvattingen, voorstellen, aanbevelingen of conclusies bevatten als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder f, van de Wob. Ze bevatten feitelijke beschrijvingen waarin geen persoonlijke beleidsopvattingen zijn opgenomen. In weerwil van het standpunt van de raad, bestaat geen grond voor het oordeel dat deze feitelijke beschrijvingen zodanig met de eveneens in het rapport opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen zijn verweven dat deze niet van elkaar zijn te scheiden. Artikel 11, eerste lid, van de Wob staat dan ook niet aan openbaarmaking van deze passages in de weg. De raad heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt.

9. Voor zover de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob, aan openbaarmaking van de desbetreffende passages in de weg staat, overweegt de Afdeling dat er geen aanknopingspunten zijn voor het oordeel dat in die passages feiten staan waarvoor geldt dat, indien ze openbaar zouden worden gemaakt, bij de betreffende aangelegenheid betrokken natuurlijke personen onevenredig zouden worden benadeeld.

10. Het beroep tegen het besluit van 21 mei 2012 is gegrond. Dat besluit komt voor vernietiging in aanmerking.

11. Het besluit van 12 september 2013 wordt, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen

in verbinding met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, geacht eveneens voorwerp te zijn van dit geding. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, is aan dat besluit de grondslag komen te ontvallen. Het zal om die reden worden vernietigd.

12. Uit het vorenstaande volgt dat de raad een nieuw besluit op het bezwaar van wederpartij moet nemen. Hierbij wordt de raad in overweging gegeven in de beoordeling te betrekken of de desbetreffende passages van hoofdstuk 5 en 6 openbaar kunnen worden gemaakt, met weglakking van de daarin vermelde namen op grond van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wob.

Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

13. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Bestlissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 9 juli 2013 in zaak nr. 12/408;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Westerveld van 21 mei 2012, kenmerk 12/03122;
- V. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Westerveld van 12 september 2013, kenmerk 13/16576;
- VI. bepaalt dat tegen het door de raad van de gemeente Westerveld te nemen besluit slechts beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling;
- VII. veroordeelt de gemeenteraad van de gemeente Westerveld tot vergoeding van bij wederpartij in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 17 (zegge: zeventien euro);
- VIII. gelast dat de gemeenteraad van de gemeente Westerveld aan wederpartij het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 156 (zegge: honderdzesenvijftig euro) voor de behandeling van het beroep vergoedt.

Noot

1. Deze uitspraak is om ten minste drie redenen het signaleren waard. In de eerste plaats omdat de Afdeling het beginsel van 'equality of

arms' als algemeen aan artikel 6 EVRM ten grondslag liggend rechtsbeginsel toepast in een WOB-zaak, waarop volgens haar vaste jurisprudentie artikel 6 EVRM niet van toepassing is. Hierbij valt in de tweede plaats op dat de Afdeling de procesbeslissing van de rechtbank in kwestie vindt raken aan het fundamentele recht op gelijke proceskansen en daarmee een kwestie van openbare orde, die zij ambtshalve behandelt. In de laatste, maar niet minste plaats maakt de Afdeling op basis van dit beginsel korte metten met de procesbeslissing van de rechtbank om zonder wettelijke grondslag, zij het met toestemming van de wederpartij van de gemeente, de zitting buiten aanwezigheid van deze wederpartij voort te zetten. De rechtbank deed dit teneinde aan de gemeente nadere vragen te kunnen stellen over op basis van de regeling van artikel 8:29 Awb voorliggende geheime (voor de wederpartij niet kenbare) stukken. In deze noot gaan wij op ieder van deze drie punten kort in.

2. De Afdeling verwijst naar haar eerdere jurisprudentie waarin zij heeft overwogen dat artikel 6 EVRM niet van toepassing is op procedures op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, nu het hier niet betreft de vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen, maar het algemeen belang bij openbaarmaking aan de orde is. Vervolgens overweegt de Afdeling echter dat aan de in artikel 6 EVRM vervatte eisen voor de rechterlijke procedure ook betekenis toekomt in procedures die strikt genomen niet onder de bescherming van deze bepaling vallen. De aan artikel 6 EVRM ten grondslag liggende beginselen gelden immers als algemene rechtsbeginselen in de nationale rechtsorde, ook los van deze verdragsbepaling. De Afdeling sluit hiermee onder meer aan bij haar bekende redelijke termijnjurisprudentie (zie bijv. ABRvS 3 december 2008. AB 2009/70, m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik over de toepassing van de redelijke termijnen in een vreemdelingenzaak), maar ook ten aanzien van andere artikel 6 EVRM-waarborgen bewandelde zij eerder deze weg (ABRvS 19 april 2012, zaaknr. 201109067/1/V1 ('equality of arms' en recht op tegenspraak als beginsel toegepast in een vreemdelingenzaak). Ten aanzien van een WOB-verzoek is overigens ook denkbaar een beroep op artikel 10 EVRM, waarin het EHRM en in navolging daarvan ook de Afdeling onder omstandigheden ook een recht op overheidsinformatie inleest (zie E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 24-31 en M.M. Groothuis, *Openbaarheid van overheidsinformatie, Recente rechtsontwikkelingen in Nederland en Europa*, Preadvies Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het Recht van België en Nederland, Den Haag 2014,

p. 69-104, beiden met nadere verwijzingen naar Straatsburgse en nationale jurisprudentie), mede in combinatie met artikel 13 EVRM, het recht op een effectief rechtsmiddel voor een nationale instantie bij een vermeende schending van het verdrag. Daaruit zou dan ook de toepasselijkheid van fundamentele procesrechtelijke waarborgen in dit soort zaken kunnen worden afgeleid.

3. Zoals bekend, vereist het EHRM geen ambtshalve toetsing aan het EVRM (zie nader T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik, *Het EVRM en het Nederlandse bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2011, p. 15 en p. 122). De eisende partij zal dan ook de bepalingen van het EVRM (dan wel de materiële inhoud daarvan) voor de nationale rechter moeten inroepen. Opvallend is dan ook, maar vanuit het oogpunt van effectieve rechtsbescherming zeker toe te juichen, dat de Afdeling ambtshalve onderzoekt of in casu door de procesbeslissing van de rechtbank het beginsel van 'equality of arms' is geschonden. De Afdeling motiveert haar stap op dit punt door er op te wijzen dat het hier gaat om een 'fundamenteel vereiste voor een eerlijke procedure' hetgeen een kwestie van openbare orde zou zijn. Mogelijk speelde hierbij ook een rol dat de voorzitter van de kamer zich eerder kritisch had uitgesproken over de geheimhoudingsregeling terzake en in het bijzonder de kwetsbare positie die de niet-overheidspartij in deze procedure inneemt (zie M. Schreuder-Vlasblom, 'Met kennis van zaken. De voorlichting van de rechter, partijen en publiek in het bestuursprocesrecht', *JB-plus* 2012, p. 298 e.v.). Hoe dit ook zij, dat er ambtshalve wordt getoetst is in ieder geval opvallend en bezien moet worden of er zich meer casus gaan voordoen waarin dit gebeurt.

4. Vervolgens kijkt de Afdeling nader naar de Straatsburgse jurisprudentie terzake. Daaruit valt af te leiden dat het beginsel van 'equality of arms' een belangrijk onderdeel van het recht op een eerlijk proces van artikel 6 EVRM vormt en dat eventuele beperkingen daarop bij wet moeten zijn voorzien en een redelijk doel moeten dienen. Kijkend naar de procesbeslissing van de rechtbank in de onderhavige uitspraak is daarvoor nergens een wettelijke grondslag aan te wijzen. De regeling van artikel 8:29 Awb voorziet niet in de mogelijkheid dat één van de partijen op verzoek van de rechtbank niet bij de zitting aanwezig is, als er aan de andere partij vragen worden gesteld over de op basis van deze bepaling geheime stukken, waarvan alleen de rechtbank kennis mag nemen. Artikel 8:45 Awb (inzake verzoeken van de rechter om nadere inlichtingen en inzenden van stukken) bevat daarvoor evenmin een grondslag. Interessant is om in dit verband ook te vermelden artikel 8:62 Awb, dat door de Afdeling overigens niet wordt genoemd. Op basis van artikel

8:62, tweede lid Awb kan de bestuursrechter immers bepalen dat het onderzoek ter zitting gedeeltelijk met gesloten deuren kan plaatsvinden om verschillende in die bepaling genoemde belangen. Schreuder-Vlasblom wees er echter in haar eerder genoemde publicatie terecht op dat deze uitzondering op de openbaarheid alleen kan worden toegepast ten opzichte van het publiek en uitdrukkelijk niet ten opzichte van één van de procespartijen door deze de gang op te sturen. Als dit wel gebeurt, zou dit immers een inbreuk vormen op de gelijke (proces)kansen van partijen en een dergelijke inbreuk zou in ieder geval een uitdrukkelijke wettelijke grondslag vergen, aldus Schreuder-Vlasblom. Wij zijn het graag met haar eens en daarmee met de benadering van de Afdeling in deze zaak. Overigens volgt de Afdeling met deze benadering een eerdere vergelijkbare uitspraak (ABRvS 9 juli 2003 zaaknr. 200102049 en, anders, Vz. ABRvS 28 december 1999, zaaknr. 199001860, beide genoemd door Schreuder-Vlasblom in genoemde publicatie), zonder deze echter uitdrukkelijk te noemen.

5. De hier opgenomen uitspraak illustreert nog eens het ongemak dat de geheimhoudingsregeling van artikel 8:29 Awb voor alle partijen met zich kan meebrengen. In dat verband wijzen wij nogmaals op de mogelijkheid om via de introductie van een 'special advocate' dit ongemak voor een belangrijk deel weg te nemen (zie nader onze noot bij ABRvS 30 november 2011, AB 2012/142, waarin de Afdeling een vergelijkbare geheimhoudingsregeling in de WIVD in strijd met de artikel 6 EVRM achtte).

6. Deze uitspraak is ook gepubliceerd in *JB* 2014/212, m.nt. A.M.M.M. Bots en *JOM* 2014/995. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik

AB 2015/70

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

17 september 2014, nr. 201303436/1/R2
(Mrs. Th.G. Drupsteen, E. Helder, R.J.J.M. Pans)
m.nt. Ch. Backes

Art. 6 lid 3 en 4 Richtlijn 92/43/EG (Habitatrichtlijn); art. 16, 19d Natuurbeschermingswet 1998; art. 8:72 lid 3 Awb

Omgevingsvergunning in de praktijk 2015/6444
Omgevingsvergunning in de praktijk 2015/6443
M en R 2014/158
Milieurecht Totaal 2014/5895
Milieurecht Totaal 2014/5899
ECLI:NL:RVS:2014:3380