

ABRvS van 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1870, zaaknr. 201305144/1/A3

<http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2014:1870>

Trefw.: EUCARIS, Europees voertuig- en rijbewijsinformatiesysteem, RDW, reeks samenhangende Wob-verzoeken, beslissing in één brief op meerdere aanvragen, zorgvuldigheidsplicht met betrekking tot ontvangen ingebrekestellingen, dwangsom bij niet tijdig beslissen, redelijke wetstoepassing, één dwangsom in geval van meerdere, nagenoeg identieke ingebrekestellingen, griffierecht, samenhangende besluiten

Art.: 3 en 6, lid 1, Wob, 43, lid 4, Wvw, 7, lid 2 en 3, Kentekenreglement, 1, 2, 3, 8, lid 1, 9, 11, lid 1 en 2, 16 Verdrag betreffende een Europees voertuig- en rijbewijsinformatiesysteem (EUCARIS), Trb. 2009, nr. 69, 4:17, lid 1 en 2, 8:41, lid 1, en 8:55c jo. 4:17, lid 2, Awb

Samenvatting

Appellant betoogt dat de rechtbank, door het beroep niet-ontvankelijk te verklaren, heeft miskend dat het besluit van 24 augustus 2012 geen besluit is op alle door hem gedane 742 aanvragen, nu de RDW niet elk van de 742 voertuigen afzonderlijk heeft besproken. De Awb voorziet, anders dan artikel 25, vierde lid Awr, niet in de mogelijkheid van het in één brief samenvoegen van beslissingen op afzonderlijke aanvragen. Indien het samenvoegen van aanvragen niet wettelijk mogelijk is gemaakt, volgt uit de systematiek van de Awb dat het niet is toegestaan om de aanvragen in één brief te behandelen. Dit brengt mee dat de RDW niet tijdig op alle 742 aanvragen heeft beslist en als gevolg daarvan 741 dwangsommen heeft verbeurd, aldus appellant. Hieromtrent oordeelt de Afdeling als volgt: De 742 verzoeken zijn nagenoeg identiek. Appellant heeft daarin steeds op de voet van de Wob verzocht gegevens die in Eucaris zijn opgeslagen te verstrekken. Het onderscheid betreft slechts het type auto en het bijbehorende VIN-nummer. De rechtbank heeft met juistheid geoordeeld dat het besluit van 24 augustus 2012, gelet op de bewoordingen, alsmede de bijgevoegde lijst met VIN-nummers, betrekking heeft op alle 742 door appellant bedoelde voertuigen. Uit de Awb, noch enige andere toepasselijke wettelijke regeling, volgt dat niet in één brief op meerdere aanvragen mag worden beslist. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de RDW, na op 14 augustus 2012 in gebreke te zijn gesteld, bij besluit van 24 augustus 2012 binnen twee weken op de aanvragen heeft beslist.

Verder betoogt appellant dat de rechtbank door de beroepen niet-ontvankelijk te verklaren, heeft miskend dat hij aannemelijk heeft gemaakt op 27 augustus 2012, 752 verzoeken tot toepassing van de Wob bij de RDW afgegeven te hebben. Omdat niet tijdig op die verzoeken is beslist, heeft hij op 26 september 2012, 752 ingebrekestellingen ingediend. Ter zitting van de Afdeling heeft de RDW desgevraagd verklaard deze ingebrekestellingen te hebben ontvangen, echter hierop geen actie te hebben ondernomen. Hieromtrent oordeelt de Afdeling: Het lag op de weg van de RDW om na ontvangst van de ingebrekestellingen te onderzoeken of verzoeken waren ingediend en eventueel bij appellant na te vragen, op welke verzoeken de ingebrekestellingen zagen. Door dit niet te doen, heeft de RDW onzorgvuldigheid betracht bij de behandeling van de ingebrekestellingen. Daarom gaat de Afdeling er van uit dat de 752 verzoeken zijn ingediend. Desgevraagd heeft appellant ter zitting te kennen gegeven dat hij geen duidelijkheid kan verschaffen over het antwoord op de vraag in hoeverre de 752 verzoeken de eerder gedane 742 verzoeken overlappen, zodat van 10 nieuwe verzoeken wordt uitgegaan. Ook deze tien verzoeken zijn inhoudelijk nagenoeg identiek. Het onderscheid betreft slechts het type auto en bijbehorend VIN-nummer. Aangezien de tien ingebrekestellingen, behorende bij deze tien nieuwe verzoeken, alle zien op het niet tijdig nemen van een besluit op inhoudelijk nagenoeg identieke verzoeken, gedaan krachtens de Wob, brengt een redelijke toepassing van artikel 4:17 van de Awb met zich dat als gevolg van het uitblijven hiervan slechts één dwangsom is verbeurd. Daarbij is van belang dat de tien verzoeken, evenals de eerder genoemde 742 verzoeken, indien ze zouden zijn beoordeeld, in één brief zouden hebben mogen worden en naar mag worden aangenomen zouden zijn afgedaan.

Met betrekking tot de grief dat de rechtbank voor deze beroepen ten onrechte drie maal griffierechten heeft geheven oordeelt de Afdeling: Ingevolge artikel 8:41, eerste lid, Awb, is

ingeval van samenhangende besluiten, te weten: besluiten die gebaseerd zijn op een complex van regelgeving dat dezelfde belangen beoogt te beschermen, waarmee hetzelfde doel wordt nagestreefd en waaraan hetzelfde feitensubstraat ten grondslag ligt, slechts eenmaal griffierecht verschuldigd. De door appellant ingestelde beroepen wegens uitblijven van besluiten zien op verzoeken gedaan krachtens de Wob. De verzoeken zijn gebaseerd op één wettelijke regeling, de Wob, en zijn nagenoeg identiek. Daarom heeft de rechtbank ten onrechte drie maal in plaats van één maal griffierecht geheven.

Uit de artikelen 2, 3 en 8 van het EUCARIS-Verdrag volgt, dat EUCARIS de toegang mogelijk maakt tot de in de centrale voertuig- en rijbewijsregisters van de centrale registratieautoriteiten van de verdragspartijen opgeslagen gegevens, teneinde deze uit te wisselen, maar zelf geen gegevens bevat. Volgens de MvT van de Wob kunnen bijzondere openbaarmakingsregelingen, internationale voorschriften, gesteld bij of krachtens verdragen die voor Nederland van kracht zijn, eveneens voor de Wob gaan. Ingevolge artikel 9 van het EUCARIS-verdrag mag uit hoofde van EUCARIS overgedragen informatie uitsluitend aan politie-, douane-, gerechtelijke en nationale beveiligingsinstanties en in geen geval aan een ander orgaan of andere organisatie worden doorgegeven. Toepassing van nationale wetgeving inzake openbaarheid van bestuur die, zoals de in de Wob neergelegde regeling, een door een nationaal bestuursorgaan zelf te verrichten beoordeling van het bestaan van bezwaren tegen openbaarmaking van deze uit hoofde van EUCARIS overgedragen informatie veronderstelt, is daarmee niet verenigbaar. Derhalve mist de Wob toepassing.

Noot

1. De relevantie van deze uitspraak betreft twee punten. Allereerst het combinatie-aspect in de Awb in geval van een reeks van inhoudelijk min of meer overeenkomende aanvragen en ingebrekestellingen, toegespitst op: (a) het in één brief mogen samenvoegen van beslissingen op meerdere, nagenoeg identieke aanvragen, en (b) voor zover ingebrekestellingen zien op het niet tijdig nemen van een besluit op meerdere, inhoudelijk nagenoeg identieke verzoeken, is slechts één dwangsom verschuldigd, alsmede (c) een beroep tegen dergelijke (combinatie-)besluiten heeft te gelden als ingesteld tegen “samenhangende besluiten” in de zin van artikel 8:41, eerste lid, Awb, zodat slechts eenmaal griffierecht verschuldigd is.

Een tweede relevant punt in deze uitspraak is de door de Afdeling voor de uitvoeringspraktijk gecreëerde duidelijkheid over de (door)werking van het toegangs-, gebruiks- en verstrekkingenregime in het EUCARIS-Verdrag (Trb. 2009, nr. 69). In de voorliggende casus gaat het om enkele reeksen van tot de RDW gerichte, min of meer overeenkomende, Wob-verzoeken, toegespitst op aan EUCARIS, het Europees voertuig- en rijbewijs-informatiesysteem, ontleende of te ontleen voertuiginformatie in de kentekenregistraties van Europese verdragspartijen. De Afdeling concludeert dat het verstrekkingenregime in artikel 9 van het EUCARIS-Verdrag als een aan de Wob derogerende verdragsverplichting heeft te gelden, zodat de Wob niet op de voorliggende informatieverzoeken van toepassing is. Vandaar het terechte oordeel van niet-ontvankelijkheid.

2. Deze rechtsvormende uitspraak past in de trend van verdergaande stroomlijning en vernieuwing van de bestuurlijke besluitvorming en het bestuursprocesrecht. Is een bijdrage aan een doelmatige en samenhangende besluitvorming, analoog aan artikel 3:23, eerste lid, Awb in Afdeling 3.5, de coördinatieregeling inzake samenhangende besluiten. Zie in dit verband tevens artikel 4:125, eerste lid, Awb, betreffende het aanhaken van bijkomende beschikkingen bij het bezwaar, beroep of hoger beroep tegen de beschikking waarbij de verplichting tot betaling van een geldsom is vastgesteld. De oudste regeling in dit verband is echter artikel 8:41, eerste lid, Awb, ten aanzien van de beperking van verschuldigde griffierechten tot eenmaal voor samenhangende besluiten.

De voorliggende uitspraak betreft een specifieke variant van de categorie samenhangende besluiten: de afdoening in één besluit van een reeks van inhoudelijk nagenoeg identieke verzoeken of aanvragen, met doorwerking in de hoogte van de dwangsom bij niet tijdig besluiten

en de verschuldigde griffierechten in geval van (hoger) beroep, als ook de proceskostenvergoeding (weging).

3. Het vertrekpunt in deze uitspraak is de constatering door de Afdeling dat uit de Awb, noch enige andere toepasselijke wettelijke regeling, volgt dat niet in één brief op meerdere aanvragen mag worden beslist. Uitgaande van het gegeven dat de 742 verzoeken inhoudelijk nagenoeg identiek zijn (Wob-verzoek, gegevensverstrekking uit EUCARIS), heeft de rechtbank dan ook terecht geoordeeld dat de RDW, na ingebreke te zijn gesteld, bij één besluit binnen twee weken op de aanvragen heeft beslist (o.w. 3.1).

In de kwestie over het samenhangende karakter van de tweede reeks van tien Wob-verzoeken, toegespitst op de vraag of wegens uitblijven van tijdige besluitvorming na (afzonderlijke) ingebrekestelling één- dan wel tienmaal een dwangsomvergoeding is verbeurd, trekt de Afdeling deze lijn door. De Afdeling acht hierbij van belang dat de tien verzoeken, evenals de 742 eerdere, indien ze zouden zijn beoordeeld, in één brief zouden hebben mogen en naar mag worden aangenomen ook zouden zijn afgedaan. Omdat de tien ingebrekestellingen alle zien op het niet tijdig nemen van inhoudelijk nagenoeg identieke verzoeken krachtens de Wob, brengt een redelijke toepassing van artikel 4:17 van de Awb naar het oordeel van de Afdeling met zich mee, dat als gevolg van het uitblijven van besluiten op die verzoeken één dwangsom is verbeurd (o.w. 5.1)., in het voorliggende geval vastgesteld door de Afdeling op grond van artikel 8:55c jo. artikel 4:17, tweede lid, Awb.

Het derde element in deze uitspraak betreft de hoogte van verschuldigde griffierechten in geval van beroep. De Afdeling oordeelt dat de onderscheiden reeks van inhoudelijk nagenoeg identieke verzoeken/besluiten tevens geldt als de in artikel 8:41, eerste lid, Awb begripsmatig aangeduide categorie van samenhangende besluiten, zodat bij de rechtbank slechts eenmaal griffierecht verschuldigd was. Bij vergelijking van de criteria blijkt, dat de categorie van inhoudelijk nagenoeg identieke besluiten een bijzondere variant is van het genus samenhangende besluiten.

Deze drieslag in de motivering van de Afdeling laat één vraag min of meer open, namelijk of de bevoegdheid van het bestuursorgaan om in één brief op meerdere aanvragen/verzoeken te besluiten, beperkt is tot de categorie van de samenhangende besluiten in de zin van de Awb. Ik meen van niet. Zie hieromtrent de in het volgende punt beschreven jurisprudentie met betrekking tot artikel 8:41, eerste lid, Awb. Hieruit blijkt dat er licht zit tussen wat ingevolge de Awb als samenhangend heeft te gelden en wat in de uitvoeringspraktijk als zodanig wordt ervaren. Daarbij geldt als normatieve randvoorwaarde, dat het de burger duidelijk is, of redelijkerwijs kan zijn, wat en waarop door het bestuursorgaan is besloten en op welke gronden.

De stelling van appelland dat de (systematiek van de) Awb niet voorziet in de mogelijkheid van het in één brief samenvoegen van beslissingen op afzonderlijke aanvragen, tenzij het samenvoegen van aanvragen wettelijk is mogelijk gemaakt, is met dit oordeel van tafel. Uit een oogpunt van motivering berust dit oordeel op twee pijlers: de algemene bevoegdheid van het bestuursorgaan om in één besluit op meerdere aanvragen/verzoeken te kunnen beslissen en een redelijke uitleg van artikel 8:41, eerste lid, Awb. Feitelijk is niet alleen sprake van een redelijke (wets)uitleg, maar ook van een systematische interpretatie van artikel 8:41, eerste lid, Awb, met name van het hieraan inherente coördinatiestreven, toegespitst op het besluitvormingsproces als zodanig.

4. Appelland verwijst in de voorliggende uitspraak naar de regeling van het massaal bezwaar in artikel 25a Awr. Deze belangrijke wettelijke coördinatieregeling ziet op collectieve afdoening van een groot aantal bezwaren, gericht tegen de beslissing op eenzelfde rechtsvraag, al dan niet met accessoire kwesties, die zich qua rechtsvraag lenen voor niet-individuele afdoening. In de afgelopen jaren is er wel voor gepleit om in de Awb eenzelfde regeling met betrekking tot collectieve afdoening in bezwaar en beroep op te nemen. Het verschil tussen de regeling van massaal bezwaar in de Awr en de voorzieningen met betrekking tot samenhangende besluiten is dat het in eerstgenoemde regeling primair gaat om samenvoeging van inhoudelijk min of meer

overeenkomende bezwaarschriften van een grote aantallen bezwaarden. Ik ben er niet van overtuigd dat opnemings van een dergelijke voorziening in de Awb tegemoet komt aan een reëel bestaande behoefte. Bovendien stellen de artikelen 6 EVRM en 47 Handvest duidelijke grenzen uit een oogpunt van toegang tot de rechter.

5. Onder verwijzing naar haar uitspraak van 12 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT7414, past de Afdeling in de voorliggende casus tevens artikel 8:41, eerste lid, Awb toe, de regeling van beperking van griffierechten in geval van samenhangende besluiten. De Afdeling heeft in deze uitspraak de 3 cumulatieve criteria geformuleerd waaraan besluiten moeten voldoen om als samenhangende besluiten te kunnen gelden, te weten: (a) een complex van regelgeving dat dezelfde belangen beoogt te beschermen, (b) waarmee hetzelfde doel wordt nagestreefd en (c) waaraan hetzelfde feitensubstraat ten grondslag ligt. In deze casus van een exploitatievergunning op grond van de APV en een drank- en horecavergunning gebaseerd op de Drank- en Horecawet, werd niet aan deze voorwaarden voldaan. Evenmin was sprake van samenhangende besluiten in het geval van acht Wob-besluiten van de korpsbeheerder op afzonderlijke verzoeken om informatie met betrekking tot acht verschillende beschikkingen van het CJIB, waarbij appellante tegen elk van die besluiten afzonderlijk bezwaar heeft gemaakt en waarop de korpsbeheerder afzonderlijke besluiten op die bezwaren heeft genomen (ABRvS van 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4650). Zie in dit verband voorts de uitspraken van de ABRvS van 2 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2463 (beroep niet namens één, maar namens 22 partijen ingesteld, tegen 22 afzonderlijke besluiten) en van 15 december 2012, ECLI:NL:RVS:2010:BO7366 (verzoeken om schadevergoeding en om vervangende woonruimte, verschillende onderwerpen en regelgeving). Anders dan in de genoemde uitspraken kwalificeert de Afdeling in de voorliggende uitspraak het beroep tegen een tiental, min of meer overeenkomstige besluiten wel als ingesteld tegen samenhangende besluiten, zodat slechts eenmaal griffierechten verschuldigd is.

6. Een bijzonder punt van aandacht is nog de door de Afdeling geformuleerde, op het zorgvuldigheidsbeginsel gebaseerde, onderzoeksplicht met betrekking tot ontvangen ingebrekestellingen. Stilstaan, zoals in dit geval door de RDW, is geen optie. Zoals in dit geval verbindt de Afdeling daar gevolgen aan.

7. Het belangrijkste materiële element van deze uitspraak is het de facto inperken van de aanspraak op een dwangsom bij niet tijdig beslissen (artikel 4:17 e.v. Awb) in geval van samenhangende aanvragen of verzoeken, met name op grond van de Wob. Aldus wordt tevens een dam opgeworpen tegen misbruik van de Wet dwangsom via omvangrijke en complexe Wob-verzoeken..

Door de ontwikkeling van open data, de verruiming van (Europese) hergebruikverplichtingen en (mede) voor private gebruikers beschikbare informatie in basisregistraties kent deze uitspraak een potentieel ruim toepassingsbereik.

Bij brief van 25 juni 2014 heeft de minister van BZK de Tweede Kamer echter bericht over het kabinetsvoornemen om dit najaar een wetsvoorstel tot wijziging van de Wob in te dienen met het oog op de uitzondering van de Wob van de dwangsomregeling in de Awb. Dit betekent dat het nut van deze uitspraak in de tijd beperkt zal zijn.

8. Het kabinetsbesluit met betrekking tot een snelle (tussentijdse) wijziging van de Wob vloeit voort uit de door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Fokke/Taverne van 28 november 2013 (Kamerstukken II 2013/14, 33750 VII, nr. 22), met het verzoek aan het kabinet om met concrete voorstellen te komen om misbruik en oneigenlijk gebruik van de dwangsomregeling tegen te gaan. Het kabinetsvoornemen in de brief aan de Tweede Kamer van 25 juni 2014 (kamerstuknummer nog niet bekend) is mede gebaseerd op het rapport “Evaluatie van een drietal versnellingsinstrumenten uit de Awb” van Schueller e.a. (Kamerstukken II 2013/14, 33750 VI, nr. 100, aanbiedingsbrief en bijlage). Uit de brief van de minister van BZK van 25 juni blijkt, dat Wob-verzoeken generiek van de Awb-dwangsomregeling zullen worden uitgezonderd. Ter compensatie van het wegvallen van deze financiële prikkel op tijdige besluitvorming, worden enkele aanvullende maatregelen getroffen, toegespitst op de mogelijkheid van opschorting van de beslistermijn in artikel 4:15, tweede lid, sub a, Awb, uitgaande van een goede communicatie en

accordering van de verzoeker met een redelijke behandelingstermijn van omvangrijke en complexe Wob-verzoeken. Loopt dit mis, dan komt de bestuursrechter in beeld via de mogelijkheid van het beroep bij niet tijdig handelen. Via wetswijziging zal met betrekking tot artikel 8:55d, eerste lid, Awb een voorziening worden getroffen waarbij de bestuursrechter, in afwijking van de in deze bepaling genoemde termijn van twee weken, een op het verzoek afgestemde termijn kan vaststellen waarbinnen het bestuursorgaan – op straffe van een dwangsom (tweede lid) – op het Wob-verzoek dient te beslissen. Het gaat om maatwerk, waarbij de opstelling van de verzoeker door de bestuursrechter wordt verdisconteerd in de vraag of een dwangsom wordt toegekend, alsmede de hoogte daarvan .

9. Voordat ik overga op een bespreking van het eigenlijke geschil: de werking van het EUCARIS-Verdrag, eerst iets over de achtergrond van deze samenhangende Wob-verzoeken. Want anders dan wellicht uit deze uitspraak kan worden opgemaakt denk ik niet dat het de verzoeker primair om de dwangsomvergoeding ging, maar om het feitelijk kunnen beschikken over commercieel relevante statusinformatie over specifieke (type en VIN-nummer) uit het buitenland geïmporteerde gebruikte auto's. Deze bedrijfsactiviteit in de autobranche is in de afgelopen periode sterk in omvang en betekenis toegenomen. Anders dan met de in ons land aangekochte gebruikte auto's het geval is, kunnen importeurs voor hun op de Nederlandse markt te brengen auto's niet terugvallen op een centrale voorziening bij de RDW, om deze te controleren op een eventuele registratie in het land van herkomst als gestolen of verduisterd. Via EURODAC beschikt de RDW echter wel over deze informatie en gebruikt deze ook wanneer de geïmporteerde auto's ter keuring en registratie in het Kentekenregister worden aangeboden. Zie met betrekking tot de verplichting tot keuring voor toelating artikel 48, tweede lid, van de Wegenverkeerswet. Artikel 49, tweede lid, aanhef en sub b, van deze wet bepaalt voorts, dat de inschrijving in het kentekenregister kan worden geweigerd indien: b. "uit het kentekenregister of een buitenlands register blijkt dat de eigenaar of houder van een motorrijtuig of een aanhangwagen onvrijwillig de beschikkingsmacht over dat voertuig heeft verloren." Zie met betrekking tot deze toetsingsplicht, waarbij de RDW niet zonder meer op een signalering als gestolen in EUCARIS mag afgaan, de uitspraak van de ABRvS van 13 november 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF0242. Dat de RDW deze voertuiginformatie met een beroep op het EUCARIS-Verdrag bij (preventieve) navraag van importeurs weigert te verstrekken, stuit op veel onbegrip in de sector, omdat nadien bij inschrijving door de RDW geweigerde auto's in ons land niet de weg op mogen en dus een verliespost zijn. Dit nog afgezien van civielrechtelijke terugvorderingsacties (vindicatie) van de eigenaren van de betreffende auto's. In dit perspectief gaat het bij de voorliggende Wob-verzoeken niet zozeer om misbruik van de Wob met het oog op te incasseren dwangsomvergoedingen, maar om een vorm van oneigenlijk gebruik van deze wet vanwege aard en commercieel gebruik van de verlangde gegevens. Die kwalificatie is zelfs nog aan twijfel onderhevig. Want wat in de opvattingen over de Wob te weinig aandacht heeft gekregen is, dat door de implementatie van richtlijn 2003/98/EG inzake hergebruik van overheidsinformatie in de Wob, het karakter van deze wet ten dele is veranderd. De aannemelijke inzet van deze Wob-procedure was voorts, om aldus via een parallel traject de door de RDW gestelde beperkingen in het verstrekkingenregime van het EUCARIS-Verdrag te kunnen omzeilen. Dat is mislukt, zoals deze uitspraak laat zien.

10. De uitwisseling van voertuiggegevens in kentekenregistraties tussen "registratieautoriteiten" binnen de EU, berust in het bijzonder op het EUCARIS-Verdrag van 29 juni 2000, Trb. 2009, nr. 69. Zie voorts het Verdrag van Prüm van 27 mei 2005, Trb. 2005, 197, alsmede het hierop toegesneden kaderbesluit: 2008/615/JBZ van 23 juni 2008. EUCARIS is in 1994 van start gegaan met de uitwisseling van voertuiggegevens tussen een viertal landen (Nederland, België, Duitsland en Luxemburg). Sindsdien is een groot aantal landen tot het verdrag toegetreden. Private partijen hebben vooralsnog geen toegang tot EUCARIS, tenzij belast met een publieke taak, zoals de inning van parkeerboetes. De vraag of private partijen toegang tot EUCARIS of daaraan te ontleen gegevens dienen te krijgen, is momenteel een punt van discussie. Daarbij gaat het in het bijzonder om de beschikbaarheid van een voertuigcheck met het oog op de import van gebruikte auto's. Daarnaast is in discussie of het verdrag niet moet worden opengesteld voor toetreding door niet-EU/EER-lidstaten. Het doel van EUCARIS is

vastgelegd in artikel 2, tweede lid, van het EUCARIS-Verdrag, kortgezegd: ondersteuning bij registratieprocessen en preventie, opsporing en vervolging van overtredingen op het gebied van rijbewijzen, voertuigregistraties en van andere met voertuigen verband houdende fraude en criminaliteit. Sinds de inwerkingtreding van het verdrag is het gebruik van EUCARIS in de uitvoeringspraktijk sterk verbreed en is EUCARIS ontwikkeld tot een generiek uitwisselingsmechanisme voor alle transportgerelateerde data. Zie in dit verband de belangrijke richtlijn 2011/82/EU van 25 oktober 2011, ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen.

11. De kern van het geschil in de voorliggende casus is of de Wob, waarop appellant zich baseerde, van toepassing is op zijn openbaarmakingsverzoek, dan wel artikel 9 van het EUCARIS-Verdrag. Ingevolge het eerste lid van dit artikel mogen de via EUCARIS aan voertuig- en rijbewijsregistraties in partnerlanden te ontlene(n) (persoons)gegevens uitsluitend worden gebruikt ten behoeve van de registratie van voertuigen en de afgifte en registratie van rijbewijzen. Het tweede lid van artikel 9 kent een gesloten verstrekkingenregime. Deze informatie mag op nationaal niveau alleen worden doorgegeven aan politie-, douane-, gerechtelijke en beveiligingsinstanties, onder respectering van de doelbinding in artikel 2, tweede lid, en in overeenstemming met het nationale recht. De laatste zin van eerstgenoemde bepaling luidt: “Deze informatie mag in geen geval aan een ander orgaan of andere organisatie worden doorgegeven.” Op basis van de wetsgeschiedenis van de Wob, die uitgaat van een mogelijk derogerende werking van internationale voorschriften bij of krachtens verdragen, en de bevestiging hiervan in eerdere rechtspraak, oordeelt de Afdeling dat de toepassing van de Wob niet verenigbaar is met de verplichtingen uit het EUCARIS-Verdrag, zodat hieraan geen aanspraken tot informatieverstrekking ontleend kunnen worden.

12. Deze uitspraak legt tevens de spanning bloot tussen de feitelijke beschikbaarheid van overheidsinformatie enerzijds en de sterke nadruk op hergebruik en de beschikbaarstelling van open data anderzijds, niet alleen op nationaal niveau, maar in het bijzonder op Europees niveau, met een belangrijke internationale component. Zie wat het hergebruik van overheidsinformatie betreft de in de Wob geïmplementeerde richtlijn 2003/98/EG, alsmede de voor 18 juli 2015 in de Wob te implementeren wijzigingsrichtlijn 2013/37/EU. Het betreffende wijzigingstraject van de Wob is reeds in gang gezet. Zie de brief van de minister van BZK van 15 augustus 2013, Kamerstukken II 2012/13, 33328, nr. 5.

Dit sterk bevorderde hergebruik staat niet zozeer in het teken van een democratische bestuursvoering, maar van de bevordering van de kenniseconomie (digital economy). Het gaat om hergebruik, open data en big data, met als laatste beleidsstuk de Mededeling van de Commissie van 2 juli 2014, COM(2014) 442 final, onder de wervende titel: “Towards a thriving data-driven economy”.

Op nationaal niveau is sprake van overeenkomstige ontwikkelingen. Zie de brief van de minister van BZK van 26 september 2013, Kamerstukken II 2013/14, 32802, nr. 5, met als bijlagen: de Visie Open Overheid en het Actieplan Open Overheid, alsmede het recent door de Algemene Rekenkamer uitgebrachte Trendrapport open data, bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 32802, nr. 8. Hiervoor heb ik aandacht gevraagd voor de frictie qua doelstellingen en uitgangspunten tussen de op een democratische bestuursvoering toegesneden regeling van de openbaarheid van bestuur in de Wob en de Europese regelingen met betrekking tot hergebruik van overheidsinformatie. Met de herziening van de richtlijn hergebruik en de sterke druk op de beschikbaarstelling van open data wordt die spanning alleen maar sterker. De voorliggende casus illustreert deze frictie, want heeft in essentie niets te maken met democratische bestuursvoering, maar betreft feitelijk een verzoek om hergebruik c.q. de beschikbaarstelling van open data ten behoeve van commerciële doelen.

In het initiatief-wetsvoorstel Voortman/Schouw, Kamerstukken II 2013/14, 33328 nrs. 8 en 9 (Wet open overheid), wordt deze vermenging van tegengestelde uitgangspunten in de Wob in de voorgestelde regeling gecontinueerd, door de richtlijn hergebruik in de considerans te betrekken op het onophoudelijke streven naar een goed en democratisch bestuur.

Zelf meen ik dat hergebruik van overheidsinformatie en de beschikbaarheid van open data afzonderlijk geregeld dienen te worden, zonder dwingende connotatie van een democratische bestuursvoering. Gezien het doorzetten van deze ontwikkelingen is een herbezinning op de uitgangspunten van de verschillende aanspraken op overheidsinformatie dringend gewenst. Niet in het minst om uit te zuiveren wat wel en niet onder misbruik en oneigenlijk gebruik van de Wob is te verstaan.

G. Overkleeft-Verburg