

ECLI

ECLI:NL:RVS:2020:2368

Datum uitspraak

7 oktober 2020

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 18 juni 2018 heeft de minister van Economische Zaken en Klimaat besloten op het verzoek van [appellant] om openbaarmaking van documenten op grond van de Wet openbaarheid van bestuur. De minister heeft besloten een deel van de gevraagde documenten openbaar te maken en een deel niet. [appellant] is redacteur bij NRC. Hij heeft verzocht om openbaarmaking van de documenten die zien op de betrokkenheid van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat bij de poging het hoofdkantoor van Unilever naar Nederland te halen. De minister heeft 207 documenten aangetroffen en een deel van die documenten openbaar gemaakt. De procedure bij de rechtbank zag op de openbaarmaking van de documenten op de lijst van de minister genummerd 143. Onder dat nummer viel een interne nota met belnotitie over de aanbidding van een bidbook aan Unilever, het bidbook en de bijbehorende coverletter. Aan de weigering van deze documenten of delen daarvan heeft de minister verschillende weigeringsgronden ten grondslag gelegd.

Volledige tekst

201908675/1/A3.

Datum uitspraak: 7 oktober 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 18 oktober 2019 in zaak nr. 18/4551 in het geding tussen:

[appellant]

en

de minister van Economische Zaken en Klimaat.

Procesverloop

Bij besluit van 18 juni 2018 heeft de minister besloten op het verzoek van [appellant] om openbaarmaking van documenten op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob). De minister heeft besloten een deel van de gevraagde documenten openbaar te maken en een deel niet.

Bij besluit van 22 oktober 2018 heeft de minister het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 18 oktober 2019 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 22 oktober 2018 vernietigd voor zover daarbij is geweigerd document 143 openbaar te maken, het besluit van 18 juni 2018 herroepen voor zover daarbij is geweigerd de cover letter van document 143 openbaar te maken, bepaald dat de rechtsgevolgen van het vernietigde gedeelte van het bestreden besluit in stand blijven voor zover dat betrekking heeft op de nota en het bidbook, de minister opgedragen de coverletter openbaar te maken voor zover het betreft de geadresseerde en de afzender/ondertekenaar, een en ander met inachtneming van de uitspraak en bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het betreden besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 juli 2020, waar [appellant], en de minister, vertegenwoordigd door mr. J.E.W. Tieleman, J. Nijland en T.G. Vierstra, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] is redacteur bij NRC. Hij heeft verzocht om openbaarmaking van de documenten die zien op de betrokkenheid van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat bij de poging het hoofdkantoor van Unilever naar Nederland te halen. De minister heeft 207 documenten aangetroffen en een deel van die documenten openbaar gemaakt. De procedure bij de rechtbank zag op de openbaarmaking van de documenten op de lijst van de minister genummerd 143. Onder dat nummer viel een interne nota met belnotitie over de aanbidding van een bidbook aan Unilever, het bidbook en de bijbehorende coverletter. Aan de weigering van deze documenten of delen daarvan heeft de minister verschillende weigeringsgronden ten grondslag gelegd. De rechtbank heeft geoordeeld dat ten onrechte niet per geweigerde passage of document is aangegeven welke weigeringsgrond van toepassing was. Vervolgens heeft de rechtbank naar aanleiding van de nadere toelichting op de zitting, de rechtsgevolgen van de weigering gedeeltelijk in stand gelaten, waaronder de weigering van het bidbook.

Deze procedure ziet alleen nog op de weigering om het bidbook openbaar te maken. Dit bidbook is opgesteld door het Netherlands Foreign Investment Agency (hierna: NFIA) voor

Unilever om Nederland als vestigingsplaats van het hoofdkantoor van Unilever te promoten. Op de zitting bij de rechtbank is door de minister toegelicht dat openbaarmaking van het bidbook in zijn geheel achterwege moet blijven op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob om onevenredige benadeling van betrokken partijen te voorkomen.

Aangevallen uitspraak

2. De rechtbank is van oordeel dat de minister voldoende heeft gemotiveerd dat het algemeen belang dat is gediend bij openbaarmaking van het bidbook niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van de betrokken partijen. Het belang van Unilever bij onevenredige benadeling moet zwaarder wegen. Voorafgaand aan het opstellen van het bidbook zijn vertrouwelijke gesprekken met Unilever gevoerd over onder meer de strategie van Unilever. In deze gesprekken heeft Unilever naar voren gebracht welke factoren zij hiervoor belangrijk vindt. Op grond van deze gesprekken heeft de NFIA een inventarisatie en selectie gemaakt van voor Unilever relevante gegevens over het vestigingsklimaat in Nederland. Deze informatie staat in het bidbook vermeld en geeft daarmee inzicht in de huidige en toekomstige strategie van Unilever. Deze kan daaruit ook worden afgeleid. Daarbij is relevant dat het bidbook is opgesteld op basis van vertrouwelijke gesprekken en informatie. Openbaarmaking van het bidbook zal die vertrouwelijke relatie schaden, ook ingeval de strategie van Unilever inmiddels gewijzigd zou zijn. Gelet op het voorgaande kan worden vastgesteld dat het bidbook specifiek betrekking heeft op Unilever. [appellant] heeft gelijk dat het bidbook informatie bevat die algemeen van aard is. Die informatie moet wel worden bekeken in samenhang met de vertrouwelijke informatie op basis waarvan het bidbook is opgesteld. De algemene informatie is dan ook specifiek voor de wensen/strategie van Unilever van belang. Uit openbaarmaking van die algemene informatie kan dus ook de strategie van Unilever worden herleid. De overige algemene informatie die vervolgens nog overblijft, verschaft in het geheel geen informatie meer. Dat Unilever zelf onderdelen van haar (toekomstige) strategie naar buiten heeft gebracht, is geen aanleiding voor een andere conclusie. Dat tijdens een aandeelhoudersvergadering van Unilever in 2018 is gesproken over de dividendbelasting en dat dit van belang is bij de onderhandelingen over plaatsing van de hoofdvestiging in Nederland, is geen openbaarmaking in de zin van de Wob. Verder blijkt uit de notulen waar [appellant] naar verwijst niet dat tijdens die vergadering de strategie is prijsgegeven. Ook betekent dit niet dat openbaarmaking van het bidbook Unilever niet alsnog in een andere context onevenredig kan benadelen. Verder heeft de minister voldoende gemotiveerd dat het in het belang van de Staat is dat het bidbook niet openbaar wordt gemaakt. Dit zal gevolgen hebben voor toekomstige gesprekken met mogelijke investeerders. Zij kunnen er namelijk niet op vertrouwen dat de noodzakelijke vertrouwelijkheid bij dergelijke onderhandelingen blijft gewaarborgd. Aannemelijk is dat hierdoor minder onderhandelingen met Nederland worden aangegaan en minder investeringen zullen worden gedaan. De minister heeft voldoende gemotiveerd dat dit een voor de Staat onevenredige benadeling is. De rechtbank is van oordeel dat de minister openbaarmaking van het hele bidbook achterwege heeft mogen laten.

Hoger beroep

3. [appellant] beperkt zijn hoger beroep tot de weigering op grond van artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob om het bidbook openbaar te maken. Hij betoogt dat het bidbook informatie van algemene aard bevat die niet onder deze weigeringsgrond kan vallen. Hij leidt uit een openbaar gemaakt bidbook voor de biopharma sector af dat in een bidbook ook veel algemene informatie staat. Hij gaat ervan uit dat het bidbook een vergelijkbare opzet heeft. Ook de rechtbank overweegt dat het bidbook algemene informatie bevat. [appellant] betoogt dat het niet waarschijnlijk is dat alle algemene informatie die in het bidbook staat te relateren

is aan de wensen en strategie van Unilever en daar dus informatie over verschaft. Hij ziet niet in hoe het openbaar maken van algemene informatie over de interessante bedrijfsclusters, waar die zitten en welke fiscaal gunstige regels er in algemene zin zijn, tot benadeling leidt en waarom dit onevenredige benadeling is. Uit oogpunt van concurrentie vanuit het buitenland valt ook niet in te zien hoe publicatie van bestaande en bekende regelingen voor benadeling kan zorgen. Andere landen kennen deze regelingen al en kunnen zich daartegen afzetten, los van de vraag of ze in het bidbook staan.

[appellant] betoogt dat Unilever zelf al inzicht heeft gegeven in haar strategie en daarmee de vertrouwelijkheid van het overleg met de Staat heeft doorbroken. De gegevens zijn door de ontwikkelingen in de tijd ook niet langer actueel. Unilever heeft al voor een andere vestigingsplaats gekozen. De betrokken topman van Unilever en de betrokken bewindspersoon zijn niet meer in functie. Unilever heeft zich zelf al uitgelaten over de keuze over de vestiging van het hoofdkantoor en de strategie onder andere in jaarverslagen, aandeelhoudersvergaderingen en interviews. [appellant] verwijst naar stukken waarin de factoren zijn genoemd waarom Nederland voor Unilever een gunstige vestigingsplaats is, waaronder fiscale aspecten van wet- en regelgeving. Daaruit blijkt dat de ontwikkeling van de dividendbelasting van belang was voor de strategie van Unilever. Dat openbaarmaking van de gegevens leidt tot onevenredige benadeling van Unilever is gelet op de eigen mededelingen van de strategie daarom niet waarschijnlijk.

De minister zou per passage in het bidbook moeten beoordelen of deze openbaar gemaakt kan worden, rekening houdend met de al door Unilever openbaar gemaakte strategieën en achtergronden van de keuze voor de locatie van de hoofdvestiging. Ten onrechte is het gehele bidbook integraal geweigerd. Dat is niet in lijn met de rechtspraak van de Afdeling onder andere in de uitspraak van 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:314, aldus [appellant].

3.1. Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob, luidt:

"2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

[...]

g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden."

3.2. De rechtspraak van de Afdeling waar [appellant] naar verwijst ziet op documenten voor intern beraad. Daarbij dient een bestuursorgaan per zelfstandig onderdeel van een document voor intern beraad met informatie over een bepaalde bestuurlijke aangelegenheid, zoals alinea's, te bezien of dit zelfstandig onderdeel persoonlijke beleidsopvattingen bevat en, wanneer in de opvattingen informatie van feitelijke aard is opgenomen, of de persoonlijke beleidsopvattingen zodanig met deze feitelijke gegevens zijn verweven dat deze niet zijn te scheiden.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder andere in de uitspraak van 28 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM2629, moet ook in andere documenten in beginsel per document of onderdeel daarvan worden gemotiveerd dat aan de belangen die zich tegen openbaarmaking verzetten doorslaggevend gewicht toekomt. Daarvan kan onder omstandigheden worden afgezien als dat zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen.

4. De weigering om het gehele bidbook openbaar te maken op een en dezelfde weigeringsgrond is in beginsel niet in strijd met de rechtspraak van de Afdeling. De weigering dient wel voldoende gemotiveerd en specifiek te zijn.

4.1. De minister geeft aan dat het bidbook inzicht geeft in de acquisitiestrategie van de Staat en in bedrijfsvertrouwelijke gegevens en de bedrijfsstrategie van Unilever waarover Unilever in vertrouwelijke gesprekken informatie heeft verschaft. Openbaarmaking van het bidbook heeft volgens de minister gevolgen voor de bereidheid van bedrijven om informatie te verstrekken bij toekomstige acquisities.

4.2. De Afdeling heeft met toepassing van artikel 8:29 van de Awb kennis genomen van de inhoud van het bidbook. De Afdeling kan uit de motivering van de minister onvoldoende afleiden waarom openbaarmaking van het bidbook of delen daarvan tot onevenredig nadeel zou leiden voor Unilever of de Staat. De motivering is daarvoor onvoldoende specifiek. Het bidbook bestaat uit verschillende onderdelen variërend van algemene informatie uit openbare bronnen tot meer specifiek op Unilever toegesneden informatie. Onvoldoende specifiek gemotiveerd is dat openbaarmaking van het bidbook of delen daarvan leidt tot inzicht in de acquisitiestrategie van NFIA of in de bedrijfsstrategie of bedrijfsgevoelige informatie van Unilever. Ook is onvoldoende specifiek gemotiveerd waarom het openbaar maken van het bidbook of delen daarvan tot onevenredige benadeling van Unilever of de Staat zou leiden. De louter algemeen gemotiveerde stelling dat dat het geval is, voldoet niet. Het besluit is in zoverre onvoldoende gemotiveerd.

5. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak wordt vernietigd, voor zover daarin bepaald is dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven voor zover dat betrekking heeft op het bidbook. Dat betekent dat de minister met inachtneming van deze uitspraak opnieuw dient te beslissen op het bezwaar van [appellant] voor zover dat gericht is tegen het besluit om het bidbook niet openbaar te maken.

Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling tevens 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.

6. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 18 oktober 2019 in zaak nr. 18/4551, voor zover aangevallen;

III. draagt de minister van Economische Zaken en Klimaat op om binnen 12 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen;

IV. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

V. gelast dat de minister van Economische Zaken en Klimaat aan [appellant] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 259,00 (zegge: tweehonderdnegeenvijftig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt;

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. J.J. van Eck en mr. C.M. Wissels, leden, in tegenwoordigheid van mr. D. Rietberg, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 7 oktober 2020

725.