

Mededeling van de Commissie C(2003) 4582 van 1 december 2003 over geheimhouding bij beschikkingen inzake staatssteun

(2003/C 297/03)

1. INLEIDING

(1) In deze mededeling wordt uiteengezet hoe de Commissie voornemens is om te gaan met verzoeken die de lidstaten als geadresseerden van beschikkingen inzake staatssteun tot haar richten om bepaalde delen van dergelijke beschikkingen te beschouwen als vallende onder de geheimhoudingsplicht en deze derhalve niet openbaar te maken wanneer de beschikking wordt gepubliceerd.

(2) Hierbij zijn twee aspecten van belang, namelijk

- a) de vraag welke informatie onder de geheimhoudingsplicht kan vallen, en
- b) de procedure voor de behandeling van dergelijke verzoeken.

2. JURIDISCH KADER

(3) Artikel 287 van het Verdrag bepaalt: „De leden van de instellingen van de Gemeenschap, de leden van de comités, alsmede de ambtenaren en personeelsleden van de Gemeenschap zijn gehouden, zelfs na afloop van hun functie, de inlichtingen die naar hun aard vallen onder de geheimhoudingsplicht en met name de inlichtingen betreffende de ondernemingen en hun handelsbetrekkingen of de bestanddelen van hun kostprijzen, niet openbaar te maken”.

(4) Deze regel wordt bevestigd in de artikelen 24 en 25 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag ⁽¹⁾.

(5) Artikel 253 van het Verdrag bepaalt: „De verordeningen, richtlijnen en beschikkingen die door het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk worden aangenomen, en de verordeningen, richtlijnen en beschikkingen van de Raad of van de Commissie worden met redenen omkleed en verwijzen naar de voorstellen of adviezen welke krachtens dit Verdrag moeten worden gevraagd”.

(6) Artikel 6, lid 1, eerste zin, van Verordening (EG) nr. 659/1999 bepaalt voorts met betrekking tot beschikkingen tot inleiding van een formele onderzoeksprocedure: „De beschikking om de formele onderzoeksprocedure in te leiden behelst een samenvatting van de relevante feiten en rechtspunten, een eerste beoordeling van de Commissie omtrent de steunverlenende aard van de voorgestelde maatregel, alsook de redenen waarom getwijfeld wordt aan de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt. [. . .]”.

3. DE VRAAG WELKE INFORMATIE ONDER DE GEHEIMHOUDINGSPLICHT KAN VALLEN

(7) Het Hof van Justitie heeft voor recht verklaard dat, ofschoon artikel 287 van het Verdrag vooral betrekking heeft op van ondernemingen verkregen inlichtingen, de woorden „met name” erop wijzen dat het daarin gestelde een algemeen beginsel is dat eveneens geldt voor alle andere vertrouwelijke inlichtingen ⁽²⁾.

(8) Daaruit volgt dat de geheimhoudingsplicht zowel geldt voor zakengeheimen als voor andere vertrouwelijke informatie.

(9) Er is geen reden om aan de begrippen zakengeheimen en andere vertrouwelijke informatie een andere betekenis te geven dan die welke aan deze termen wordt gegeven in het kader van antitrust- of concentratieprocedures. Het feit dat de geadresseerden van de beschikkingen van de Commissie in antitrust- en concentratieprocedures ondernemingen zijn, terwijl het in staatssteunprocedures lidstaten zijn, is geen bezwaar voor een eenvormige benadering van de vraag wat een zakengeheim of vertrouwelijke informatie kan zijn.

3.1. Zakengeheimen

(10) Van zakengeheimen kan er slechts sprake zijn met betrekking tot informatie die verband houdt met een bedrijfsuitoefening die daadwerkelijk of potentieel economische waarde heeft, en waarvan de openbaarmaking andere ondernemingen economisch voordeel kan opleveren. Typische voorbeelden zijn: methodes voor de berekening van fabricage- en distributiekosten, productiegeheimen (d.w.z. een geheim, commercieel waardevol plan of een dito formule, proces of apparaat, gebruikt voor de vervaardiging, bereiding, samenstelling of verwerking van handelsartikelen waarvan kan worden gezegd dat ze het eindproduct zijn van ofwel innovatie, ofwel een aanzienlijke inspanning), procédés, bevoorradingsbronnen, geproduceerde en verkochte hoeveelheden, marktaandeelen, klanten- en distributeurslijsten, marketingplannen, kostenstructuur, verkooppolitiek, alsmede informatie over de interne organisatie van de onderneming.

(11) Aangenomen mag worden dat zakengeheimen alleen betrekking kunnen hebben op de begunstigde van de steun (of een andere derde) en op informatie die door de lidstaat (of derde) is verstrekt. Bijgevolg kunnen verklaringen van de Commissie zelf (waarin bijvoorbeeld twijfel wordt geuit over de haalbaarheid van een herstructureringsplan) niet onder de geheimhoudingsplicht vallen.

⁽¹⁾ PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1.

⁽²⁾ Zaak 145/83, Adams/Commissie, Jurispr. 1985, blz. 3539, r.o. 34, en zaak T-353/94, Postbank/Commissie, Jurispr. 1996, blz. II-921, r.o. 86.

- (12) Het enkele feit dat openbaarmaking van informatie de onderneming kan schaden is op zichzelf geen afdoende reden om te oordelen dat die informatie als een zakengeheim moet worden beschouwd. Een beschikking van de Commissie om een formele onderzoeksprocedure in te leiden in een geval van herstructureringssteun bijvoorbeeld kan twijfel doen rijzen over bepaalde aspecten van het herstructureringsplan op grond van de informatie die de Commissie heeft verkregen. Een dergelijke beschikking kan de kredietwaardigheid van de betrokken onderneming (verder) beïnvloeden. Toch leidt dit niet noodzakelijk tot de conclusie dat de informatie waarop die beschikking gebaseerd is als een zakengeheim moet worden beschouwd.
- (13) In het algemeen zal de Commissie de volgende, niet-uitputtende lijst van criteria hanteren om te bepalen of informatie als een zakengeheim kan worden beschouwd:
- a) de mate waarin de informatie buiten de onderneming bekend is;
 - b) de mate waarin maatregelen zijn genomen om de informatie in de onderneming te beschermen, bijvoorbeeld door middel van nietconcurrentiebedingen of geheimhoudingsverplichtingen die zijn opgelegd aan werknemers of agenten, enz.;
 - c) de waarde van de informatie voor de onderneming en haar concurrenten;
 - d) de inspanningen die de onderneming heeft moeten leveren of de investeringen die zij heeft moeten doen om de informatie te verwerven;
 - e) de inspanningen die anderen zouden moeten leveren om de informatie te verwerven of te kopiëren;
 - f) de graad van bescherming die dergelijke informatie op grond van de wetgeving van de betrokken lidstaat geniet.
- (14) In principe is de Commissie van oordeel dat de volgende soorten informatie normaliter niet onder de geheimhoudingsplicht vallen:
- a) informatie die publiekelijk toegankelijk is, met inbegrip van informatie die slechts tegen betaling verkrijgbaar is bij gespecialiseerde informatiediensten, of informatie die algemeen bekend is onder specialisten terzake (bijvoorbeeld algemeen bekend onder ingenieurs of artsen). Ook de omzet wordt normaliter niet als een zakengeheim beschouwd, aangezien het hier gaat om een cijfer dat in de jaarrekening wordt bekendgemaakt of anderszins bekend is op de markt. Verzoeken om vertrouwelijkheid met betrekking tot omzetcijfers die niet algemeen bekend zijn, moeten gemotiveerd worden en van geval tot geval worden beoordeeld. Het feit dat informatie niet publiekelijk toegankelijk is, houdt niet noodzakelijk in dat ze als een zakengeheim kan worden beschouwd;
 - b) historische informatie, met name informatie die reeds minstens vijf jaar oud is;
 - c) statistische of globale informatie;
 - d) de namen van de ontvangers van steun, de sector waarin zij werkzaam zijn, het doel en het bedrag van de steun, enz.
- (15) Elk verzoek om in uitzonderlijke gevallen van deze beginselen af te wijken moet omstandig gemotiveerd worden.

3.2. Andere vertrouwelijke informatie

- (16) In antitrust- en concentratiezaken gelden als vertrouwelijke informatie onder meer ook bepaalde soorten inlichtingen die aan de Commissie worden verstrekt op voorwaarde dat zij vertrouwelijk worden behandeld (bijvoorbeeld een marktstudie die is uitgevoerd in opdracht van een onderneming die partij is in een procedure, en die haar eigendom is). Een soortgelijke werkwijze kan wellicht worden toegepast bij beschikkingen inzake staatssteun.
- (17) Op het gebied van staatssteun kunnen er evenwel bepaalde soorten vertrouwelijke informatie zijn, die in antitrust- en concentratieprocedures niet noodzakelijk voorkomen, en die specifiek betrekking hebben op staatsgeheimen of andere vertrouwelijke informatie betreffende de organisatorische werkzaamheden van de staat. Gelet op de verplichting van de Commissie om haar beschikkingen te motiveren en op het vereiste van transparantie kan dergelijke informatie slechts in zeer uitzonderlijke gevallen onder de geheimhoudingsplicht vallen. Zo zal bijvoorbeeld informatie over de organisatie en de kosten van openbare dienstverlening normaliter niet kunnen worden beschouwd als „andere vertrouwelijke informatie” (maar het kan wel om een zakengeheim gaan, indien aan de hierboven onder 3.1 genoemde criteria is voldaan).

4. TE VOLGEN PROCEDURE

4.1. Algemene beginselen

- (18) De belangrijkste opgave van de Commissie bestaat erin twee tegenstrijdige verplichtingen te verzoenen, namelijk de verplichting om overeenkomstig artikel 253 van het Verdrag haar beschikkingen te motiveren en derhalve om erop toe te zien dat haar beschikking alle essentiële elementen bevat waarop deze gebaseerd is, en de verplichting om de geheimhouding in acht te nemen.
- (19) Behalve met de fundamentele verplichting om haar beschikkingen te motiveren, moet de Commissie rekening houden met de noodzaak van een doeltreffende toepassing van de voorschriften inzake staatssteun (onder meer door de lidstaten, begunstigden en andere belanghebbenden de mogelijkheid te bieden opmerkingen te maken of haar beschikkingen aan te vechten) en met de noodzaak van een transparant beleid. Daarom is het van zeer groot belang dat de volledige inhoud van haar beschikkingen openbaar wordt gemaakt. In het algemeen kan op verzoeken om vertrouwelijke behandeling slechts worden ingegaan wanneer dit strikt noodzakelijk is om zakengeheimen of andere vertrouwelijke informatie die een soortgelijke bescherming verdient, te beschermen.

- (20) Zakengeheimen en andere vertrouwelijke informatie kunnen geen aanspraak maken op een absolute bescherming: dit betekent bijvoorbeeld dat zij kunnen worden bekendgemaakt wanneer zij van wezenlijk belang zijn voor de motivering van de beschikkingen van de Commissie. Dit houdt in dat informatie die noodzakelijk is voor het identificeren van een steunmaatregel en de begunstigde ervan normaliter niet onder de geheimhoudingsplicht kan vallen. Ook informatie die noodzakelijk is om aan te tonen dat aan de voorwaarden van artikel 87, lid 1, van het Verdrag is voldaan, kan normaliter niet onder de geheimhoudingsplicht vallen. De Commissie zal echter zorgvuldig moeten afwegen of de noodzaak tot publicatie in de specifieke omstandigheden van het geval belangrijker is dan het nadeel dat de betrokken lidstaat of de betrokken onderneming zou kunnen leiden.
- (21) In de publieke versie van een beschikking van de Commissie mogen ter wille van de geheimhouding alleen elementen uit de aangenomen versie worden weggelaten. Alinea's mogen niet worden verplaatst, en er mogen geen zinnen worden toegevoegd of gewijzigd. Wanneer de Commissie van oordeel is dat bepaalde informatie niet openbaar kan worden gemaakt, kan een voetnoot worden toegevoegd waarin de niet openbaar gemaakte informatie wordt geparafraseerd of waarin een grootteorde wordt aangegeven, indien dat dienstig is met het oog op de begrijpelijkheid en de samenhang van de beschikking.
- (22) Verzoeken om de volledige tekst van een beschikking of wezenlijke bestanddelen ervan niet openbaar te maken, waardoor het begrijpen van de motivering van de Commissie onmogelijk zou worden, kunnen niet worden aanvaard.
- (23) Indien er een klacht is ingediend, zal de Commissie rekening houden met het belang dat de klager erbij heeft te kunnen vaststellen wat de redenen zijn waarom de Commissie een bepaalde beschikking heeft gegeven, zonder dat hij daartoe een procedure bij het Hof behoeft in te leiden⁽¹⁾. Bijgevolg zullen verzoeken van lidstaten tot geheimhouding van delen van de beschikking waarin wordt ingegaan op de bezwaren van klagers, bijzonder goed gemotiveerd en overtuigend moeten zijn. Maar de Commissie zal doorgaans niet geneigd zijn informatie waarvan wordt beweerd dat ze onder de geheimhoudingsplicht dient te vallen, openbaar te maken wanneer er een vermoeden bestaat dat de klacht vooral is ingediend om toegang tot die informatie te krijgen.
- (24) De lidstaten kunnen zich niet op hun geheimhoudingsplicht beroepen om te weigeren aan de Commissie informatie te verstrekken die de Commissie noodzakelijk acht voor het onderzoek van de steunmaatregelen. In dit verband kan worden verwezen naar de procedure die is ingesteld bij Verordening (EG) nr. 659/1999 (met name artikel 2, lid 2, en de artikelen 5, 10 en 16).

4.2. Procedure

- (25) Momenteel brengt de Commissie haar beschikkingen onverwijld ter kennis van de betrokken lidstaat en geeft zij deze de gelegenheid om, normaliter binnen een termijn van vijftien werkdagen, aan te geven welke informatie volgens de lidstaat onder de geheimhoudingsplicht valt. Deze termijn kan in onderling overleg tussen de Commissie en de betrokken lidstaat worden verlengd.
- (26) Wanneer de betrokken lidstaat binnen de door de Commissie gestelde termijn niet aangeeft welke informatie volgens hem onder de geheimhoudingsplicht valt, wordt de beschikking normaliter in haar geheel openbaar gemaakt.
- (27) Indien de betrokken lidstaat wenst dat bepaalde informatie onder de geheimhoudingsplicht valt, moet hij aangeven op welke delen van de beschikking zijn voorbehoud slaat en een motivering geven voor elk deel waarvoor de niet-openbaarmaking wordt verlangd.
- (28) De Commissie zal vervolgens onverwijld het verzoek van de lidstaat onderzoeken. Ingeval de Commissie niet aanvaardt dat bepaalde delen van de beschikking onder de geheimhoudingsplicht vallen, zal zij de redenen uiteenzetten waarom volgens haar die delen niet kunnen worden weggelaten uit de publieke versie van de beschikking. Indien de lidstaat voor zijn verzoek geen aanvaardbare motivering kan geven (d.w.z. een motivering die niet kennelijk irrelevant of kennelijk onjuist is), behoeft de Commissie niet nader toe te lichten waarom die delen niet kunnen worden weggelaten uit de publieke versie van de beschikking, en kan zij volstaan met een verwijzing naar het ontbreken van een motivering.
- (29) Indien de Commissie besluit te aanvaarden dat bepaalde delen onder de geheimhoudingsplicht vallen, zonder volledig in te stemmen met het verzoek van de lidstaat, deelt zij haar besluit samen met een nieuw ontwerp aan de lidstaat mee, waarbij zij aangeeft welke delen zijn weggelaten. Indien de Commissie aanvaardt dat de door de lidstaat aangegeven delen onder de geheimhoudingsplicht vallen, wordt de tekst van de beschikking bekendgemaakt overeenkomstig artikel 26 van Verordening (EG) nr. 659/1999, met weglating van de onderdelen die onder de geheimhoudingsplicht vallen. De weglating wordt in de tekst aangegeven⁽²⁾.
- (30) De lidstaat beschikt over vijftien werkdagen, te rekenen vanaf de ontvangst van het besluit van de Commissie waarin zij haar weigering om de niet-openbaarmaking van bepaalde onderdelen te aanvaarden motiveert, om te reageren en bijkomende elementen aan te dragen om zijn verzoek te staven.
- (31) Indien de betrokken lidstaat binnen de door de Commissie gestelde termijn niet reageert, zal de Commissie normaliter de beschikking publiceren zoals aangegeven in haar antwoord op het oorspronkelijke verzoek van de lidstaat.

⁽¹⁾ Zaak C-367/95 P, Commissie/Sytraval, Jurispr. 1998, blz. I-1719, r.o. 64.

⁽²⁾ Daarbij worden vierkante haakjes [...] gebruikt en wordt in een voetnoot vermeld: „valt onder de geheimhoudingsplicht”.

- (32) Indien de betrokken lidstaat binnen de gestelde termijn wel bijkomende elementen aandraagt, worden die door de Commissie onverwijld onderzocht. Indien de Commissie aanvaardt dat de door de lidstaat aangegeven delen onder de geheimhoudingsplicht vallen, wordt de tekst van de beschikking gepubliceerd zoals vermeld in punt (29).
- (33) Indien geen overeenstemming kan worden bereikt, gaat de Commissie onmiddellijk over tot de publicatie van haar beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure. In dergelijke beschikkingen moet een samenvatting worden gegeven van de relevante feiten en rechtspunten, moet een eerste beoordeling worden gegeven omtrent de steunverlenende aard van de voorgenomen maatregel en moeten de redenen waarom getwijfeld wordt aan de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt worden uiteengezet. Het staat buiten kijf dat bepaalde essentiële gegevens moeten worden vermeld om derden en de andere lidstaten in staat te stellen pertinente opmerkingen te maken. De plicht van de Commissie om dergelijke essentiële informatie te verstrekken, weegt normaliter zwaarder dan elke aanspraak op bescherming van zakengeheimen of andere vertrouwelijke informatie. Voorts is het zowel in het belang van de begunstigde als van belanghebbenden om zo snel mogelijk kennis te hebben van een dergelijke beschikking. Elke vertraging hierbij zou de uitoefening van het toezicht op staatssteun in gevaar brengen.
- (34) Indien geen overeenstemming kan worden bereikt over verzoeken tot geheimhouding van bepaalde informatie in beschikkingen om geen bezwaar te maken en in beschikkingen tot beëindiging van de formele onderzoeksprocedure, deelt de Commissie haar eindbeschikking mee aan de lidstaat samen met de tekst die zij voornemens is te publiceren, en geeft zij de lidstaat nogmaals vijftien werkdagen de tijd om te reageren. Bij gebreke van een antwoord dat de Commissie terzake dienend acht, zal de Commissie normaliter overgaan tot publicatie van de tekst.
- (35) De Commissie is thans bezig met een herziening van haar formulieren voor het aanmelden van staatssteun. Om onnodige briefwisseling met de lidstaten en vertraging bij de publicatie van beschikkingen te voorkomen, is zij voornemens in de toekomst in het aanmeldingsformulier de vraag op te nemen of de aanmelding informatie bevat die niet gepubliceerd mag worden, met het verzoek de redenen voor niet-publicatie op te geven. Alleen indien die

vraag bevestigend wordt beantwoord, zal de Commissie met de lidstaat in briefwisseling treden met betrekking tot specifieke gevallen. Ook indien aanvullende informatie wordt verlangd door de Commissie, zal de lidstaat bij het verstrekken van de verlangde informatie moeten aangeven of die informatie niet gepubliceerd mag worden en de redenen voor niet-publicatie moeten opgeven. Indien de Commissie de desbetreffende informatie toch in haar beschikkingen gebruikt, zal zij de aangenomen beschikkingen ter kennis brengen van de lidstaat, met uitzondering van de redenen waarom volgens haar deze onderdelen niet kunnen worden weggelaten uit de publieke versie van de beschikking, zoals verder beschreven in punt (28).

- (36) Wanneer de Commissie eenmaal besloten heeft welke tekst zij zal publiceren en aan de lidstaat haar eindbeschikking kenbaar heeft gemaakt, staat het aan de lidstaat te beslissen of hij al dan niet gebruik wil maken van eventuele gerechtelijke beroepsmogelijkheden die hem ter beschikking staan, zoals een verzoek om voorlopige maatregelen, binnen de termijn die in artikel 230 van het EG-Verdrag is vastgesteld.

4.3. Derden

- (37) Ingeval derden, buiten de betrokken lidstaat (bijvoorbeeld klagers, andere lidstaten, de begunstigde), in het kader van staatssteunprocedures informatie verstrekken, zijn deze richtsnoeren mutatis mutandis van toepassing.

4.4. Toepassing in de tijd

- (38) Deze richtsnoeren kunnen geen bindende rechtsregels vaststellen en beogen niet dat te doen. Zij geven alleen vooraf, in het belang van een behoorlijk bestuur, aan op welke wijze de Commissie voornemens is het probleem van de vertrouwelijkheid in staatssteunprocedures aan te pakken. Indien geen overeenstemming kan worden bereikt, staan in de regel tegen het besluit van de Commissie om te publiceren specifieke gerechtelijke beroepsmogelijkheden open. Aangezien deze richtsnoeren uitsluitend betrekking hebben op procedurekwesties (en grotendeels de bestaande praktijk beschrijven), zullen zij met onmiddellijke ingang worden toegepast, ook ten aanzien van beschikkingen om geen bezwaar te maken⁽¹⁾, vastgesteld voor de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 659/1999, waartoe derden toegang wensen te verkrijgen.

⁽¹⁾ Beschikkingen tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure en eindbeschikkingen die zijn vastgesteld vóór die datum, werden reeds in hun geheel in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* bekendgemaakt. Vóór de publicatie konden de lidstaten aangeven of de tekst informatie bevatte die onder de geheimhoudingsplicht viel.