

**Rechtbank Amsterdam**  
**Sector Bestuursrecht Algemeen**  
**voorlopige voorzieningen**

**UITSPRAAK**

in het geding met reg.nrs. AWB 08/1542 WOB en AWB 08/1600 WOB

tussen:

vertegenwoordigd door mr. L.H.M. Eijpe,

en:

het college van de Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA), gevestigd te 's-Gravenhage,  
verweerder,  
vertegenwoordigd door mr. L.H. la Roi.

**1. PROCESVERLOOP EN BESLISSING OP HET VERZOEK EX ART. 8:62, lid 2 Awb.**

1.1. De voorzieningenrechter (hierna: de rechter) heeft op 21 april 2008 twee verzoeken tot het treffen van een voorlopige voorziening ontvangen. Het verzoek geregistreerd onder nummer AWB 08/1542 hangt samen met een beroepschrift van verzoekers van 10 maart 2008 gericht tegen een besluit van verweerder van 4 februari 2008 (hierna: het bestreden besluit I). Het verzoek geregistreerd onder nummer AWB 08/1600 hangt samen met een bezwaarschrift van verzoekers van 8 april 2008 gericht tegen een besluit van verweerder van 4 maart 2008 (hierna: het bestreden besluit II).

1.2. Voorafgaand aan de zitting heeft de raadsvrouw van verzoekers verzocht de behandeling met gesloten deuren te laten plaatsvinden, aangezien belangstelling van de zijde van de schrijvende pers voor het bijwonen van de zitting was getoond. De desbetreffende journalist had eerder een artikel met daarin de namen van verzoekers in een landelijke krant geplaatst. Verzoekers hebben aangevoerd dat de benaming "DollarkRevenue" een handelsnaam is en uitsluitend de handelsnaam "DollarkRevenue" te vermelden. Verzoekers stellen dat niet de openbaarheid van de zitting voorts het belang van een goede rechtspleging ernstig wordt geschaad aangezien de daaruit voortvloeiende publicatie van de journalist in de NRC, juist het

doel van de voorlopige voorziening, en daarmee een goede rechtspleging zou ondergraven en zelfs teniet zou doen. Verweerder heeft ter zitting bezwaar gemaakt tegen behandeling van de zaak achter gesloten deuren.

1.3. De rechter heeft na schorsing het verzoek tot sluiting van de deuren afgewezen. Daartoe is overwogen dat openbaarheid van de zitting een fundamenteel rechtsbeginsel vormt waarbij het doel van openbaarheid onder meer is het mogelijk maken van controle op de rechtspleging van buitenaf. De openbaarheid kan alleen worden beperkt als dit door de rechter onder bijzondere omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld.

1.4. De onderhavige zaak over publicatie van het boetebesluit hangt nauw samen met de oplegging van een bestuurlijke boete, welk laatstgenoemd besluit moet worden aangemerkt als een strafvervolging in de zin van artikel 6, eerste lid, van het EVRM. Bij strafvervolging in de zin van artikel 6, eerste lid, van het EVRM, is er alle reden uit te gaan van de hoofdregel dat het onderzoek plaats heeft op een openbare terechtzitting, zoals ook is neergelegd in artikel 8:62, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De uitzonderingsgevallen in die verdragsbepaling zijn voorts neergelegd in artikel 8:62, tweede lid, van de Awb.

1.5. Naar het oordeel van de rechter doet zich geen van die uitzonderingen voor. Dat door de openbaarheid van de boeteoplegging en de eerdere publicatie verzoeker sub 2 en verzoeker sub 5 in hun persoonlijke leven problemen ondervinden, maakt niet dat sluiting van de deuren in verband met eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van partijen vereist is. De door verzoeker sub 2 en sub 5 geschetste gevolgen zijn het gevolg van het feit dat bekend is geworden dát aan hen een boete is opgelegd, maar vormen geen grond om de uitzondering van artikel 8:62, tweede lid, onder c, van de Awb aanwezig te achten.

1.6. Bovendien ziet de rechter niet in dat openbaarheid het belang van een goede rechtspleging ernstig zou schaden. De openbaarheid van de onderhavige zitting en de openbaarheid van de uitspraak is immers niet hetzelfde - ook niet in feitelijke uitkomst - als de voorgenomen publicatie van de beslissing op bezwaar betreffende de boeteoplegging aan verzoekers door verweerder op diens website. De openbare kennisgeving van het feit dat voor een of meer gedragingen een boete is opgelegd op de website heeft immers het oogmerk en karakter van een uitdrukkelijke waarschuwing aan het publiek, terwijl de behandeling en uitspraak in de onderhavige zaak - hoewel daarmee de boeteoplegging naar buiten toe kenbaar wordt - ziet op de toetsing van de rechtmatigheid van de actieve informatieverschaffing door verweerder op grond van artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

1.7. Tenslotte oordeelt de rechter dat in navolging van vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) - waaronder de uitspraken van 24 september 2003 (JB 2003/317) en 20 juli 2005 (AB 2005/341) - de identiteit van degene die bezwaar of beroep instelt - of een voorlopige voorziening vraagt - bekend dient te zijn. Niet alleen kan door partijen niet een anoniem beroepschrift worden ingediend, maar dit geldt naar het oordeel van de rechter ook ten aanzien van het anoniem behandelen van zaken ter zitting. Bij het indienen van het verzoekschrift hadden verzoekers zich dienen te realiseren dat dit zou (kunnen) leiden tot een behandeling ter zitting op naam. Het door de raadvrouw van verzoekers gedane verzoek om de zaken anoniem - of op naam van "DollarRevenue" - te behandelen is dan ook eveneens afgewezen.

Het onderzoek is gesloten ter zitting van de rechter.

## **2. OVERWEGINGEN**

2.1. Ingevolge artikel 8:81 van de Awb dient te worden nagegaan of onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, het treffen van een voorlopige voorziening vereist. Bij de vereiste belangenafweging gaat het om een afweging van enerzijds het belang van de verzoeker dat een onverwijlde voorziening wordt getroffen en anderzijds het door de onmiddellijke uitvoering van het besluit te dienen belang.

Voor zover de toetsing meebrengt dat een oordeel wordt gegeven over het geschil in de bodemprocedure, heeft dit oordeel een voorlopig karakter en is dit niet bindend voor de beslissing in de bodemprocedure.

2.2. Ingevolge artikel 2 van de Wob verstrekt een bestuursorgaan bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij de wet bepaalde, informatie overeenkomstig deze wet. Ingevolge artikel 8, eerste lid, van de Wob verschaft het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering. Ingevolge het tweede lid draagt het bestuursorgaan er zorg voor dat de informatie wordt verschaft in begrijpelijke vorm, op zodanige wijze, dat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt en op zodanige tijdstippen, dat deze hun inzichten tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen.

Ingevolge artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob blijft het verstrekken van informatie ingevolge deze wet eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Ingevolge artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob blijft het verstrekken van informatie ingevolge deze wet eveneens 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.

2.3. Bij besluit van 5 november 2007 heeft verweerder aan verzoekers een boete opgelegd met een gezamenlijke hoogte van € 1.000.000,- in verband met de overtreding van artikel 4.1, eerste lid, aanhef en onder a en b, van het Besluit Universele Dienstverlening en Eindgebruikersbelangen (Bude) (hierna: het boetebesluit).

Bij besluit van 16 november 2007 heeft verweerder besloten het boetebesluit openbaar te maken (hierna: het publicatiebesluit). De openbaarmaking betreft de publicatie van de openbare versie van het boetebesluit waarin de namen van de rechtspersonen aan welke een boete is opgelegd (de verzoekers 1, 3 en 4) maar niet de namen van de natuurlijke personen (de verzoekers 2 en 5) worden genoemd. Verzoekers hebben tegen dit besluit bezwaar gemaakt.

2.4. Bij het bestreden besluit I heeft verweerder de bezwaren van verzoekers ongegrond verklaard. Daartoe is overwogen dat verweerder een groot belang heeft bij publicatie van het boetebesluit vanuit het oogpunt van generale preventie alsmede het belang van de bescherming van de belangen van interne gebruikers. De publicatie betreft niet een aanvullende informatie die anderszins openbaar is of kan worden gemaakt, maar het gaat erom in het algemeen met de publicatie van zijn boetebesluiten zou mogen overgaan, zonder dat een rechter zich over de rechtmatigheid daarvan heeft uitgelaten. Met betrekking tot het

bezwaar dat publicatie tot onherstelbare (imago)schade leidt, heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat zowel in het persbericht als in het boetebesluit zelf is aangegeven dat tegen het besluit nog bezwaar en beroep openstaat. Bovendien is aan het opleggen van de boetes zorgvuldig onderzoek voorafgegaan. Artikel 8 van de Wob biedt de grondslag voor de publicatie van het boetebesluit. Er is geen sprake van strijd met artikel 10 van de Wob. Het nadeel dat voor verzoekers voortvloeit uit de publicatie van het boetebesluit weegt niet op tegen het publieke belang van informatieverstrekking, aldus verweerder.

2.5. Bij het bestreden besluit II heeft verweerder besloten over te gaan tot publicatie van de bij het besluit gevoegde openbare versie van bestreden besluit I. In de openbare versie van het besluit I worden eveneens de namen van de rechtspersonen aan welke een boete is opgelegd (de verzoekers 1, 3 en 4) maar niet de namen van de natuurlijke personen (de verzoekers 2 en 5) genoemd.

2.6. Gelet op de uitspraak van de Afdeling van 31 mei 2006, LJN AX6362, dient een afweging op grond van artikel 10 van de Wob plaats te vinden indien een bestuursorgaan eigener beweging voornemens is tot het openbaarmaken, op voet van artikel 8, eerste lid, van de Wob, van informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid, waarbij in artikel 10 van de Wob vermelde belangen zijn betrokken. Ook in dat geval dient derhalve met het oog op die belangen een afgewogen besluitvorming plaats te vinden. Ingevolge die rechtspraak biedt artikel 8, eerste lid, van de Wob, in zoverre het gaat om het openbaarmaken van informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid waarbij belangen als vermeld in artikel 10 van de Wob zijn betrokken, de grondslag voor het nemen van besluiten.

2.7. Ten aanzien van de verzoeken van verzoekers stelt de rechter voorop dat het recht op openbaarmaking ingevolge de Wob het publieke belang dient van een goede en democratische bestuursvoering, welk belang de Wob vooronderstelt. Bij de in het kader van de Wob te verrichten belangenafweging worden betrokken het algemene of publieke belang bij openbaarmaking enerzijds en de belangen die bescherming vinden in de in artikel 10 van de Wob neergelegde gronden anderzijds. Het bestuurlijk oordeel over de vraag of het openbaarheidsbelang meer of minder zwaar weegt dan de in artikel 10 van de Wob vermelde belangen, wordt door de rechter onderworpen aan een redelijkheidstoetsing. Bij die toetsing dient het uitgangspunt van de Wob - openbaarheid is regel - zwaar te wegen.

2.8. Oordelend met inachtneming van bovenstaand toetsingskader is de rechter van oordeel dat verweerder het belang van volledige, niet-geanonimiseerde openbaarmaking van namen van de ondernemingen aan welke een boete is opgelegd, heeft mogen laten prevaleren boven de belangen van de verzoekers bij anonimisering. Het is allereerst aan verweerder om de in het geding zijnde belangen af te wegen. De uitkomst van die afweging acht de rechter niet onredelijk. Verweerder heeft naar het oordeel van de rechter er daarbij terecht op gewezen dat publicatie van boetebesluiten door toezichthouders algemeen aanvaard is en bijdraagt aan de informatie aan het publiek en tevens tegemoet komt aan de behoefte van het publiek aan informatie over overheidsoptreden.

2.9. Ten aanzien van het vermelden van de bedrijfsnamen heeft verweerder terecht aangevoerd dat daarbij de persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 10, tweede lid, onder c, van de Wob niet in het geding is. Het gaat niet om het vermelden van de bedrijfsnaam om bedrijfs- of fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn verstrekt. De omstandigheid dat via het Handelsregister te achterhalen is wie de bestuurders van de

rechtspersoon zijn, maakt niet dat deze - in dit geval natuurlijke personen - in hun persoonlijke levenssfeer worden aangetast. Het gaat hier immers om zakelijke gegevens en belangen. Het mogelijk bekend worden van deze natuurlijke personen, brengt derhalve niet mee dat publicatie van de naam van de rechtspersoon achterwege moet blijven. Verweerder heeft er bovendien terecht op gewezen dat verzoekers 1, 3 en 4 als rechtspersoon aan het maatschappelijk verkeer deelnemen, waarbij hoort dat via het Handelsregister kenbaar is wie de onderneming drijft.

2.10. Verzoekers stelling dat de bestreden besluiten in strijd zijn met de onschuldpresumptie wordt door de rechter verworpen. De oplegging van een bestuurlijke boete moet worden aangemerkt als een strafvervolgung in de zin van artikel 6, eerste lid, van het EVRM. Artikel 6, tweede lid, van het EVRM bepaalt dat een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld voor onschuldig wordt gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan. De onschuldpresumptie behelst drie aspecten: (i) dat bij redelijke twijfel geen veroordeling wordt uitgesproken, (ii) dat de betrokkene als onschuldig wordt behandeld totdat zijn schuld overeenkomstig de wet is vastgesteld en (iii) de regel van bewijslastverdeling in een strafrechtelijke procedure dat de betrokkene zijn onschuld niet hoeft te bewijzen. Verzoekers hebben kennelijk met name het oog op het tweede aspect. De rechter is van oordeel dat bij de publicatie van het boetebesluit voldoende duidelijk is dat de schuld van de beboete rechtspersonen pas is vastgesteld als het besluit formele rechtskracht heeft en/of de rechter over het besluit onherroepelijk heeft beslist. De mededeling bij de publicatie dat bezwaar en beroep kan worden ingesteld is daarvoor voldoende duidelijk. De onschuldpresumptie gaat echter niet zo ver dat verzoekers niet de bij de vervolging passende - evenredige - maatregelen, zoals de onderhavige publicatie van het boetebesluit om het publiek te informeren en te waarschuwen, moet dulden.

2.11. De rechter deelt ook niet het standpunt van verzoekers dat de openbaarmaking een aanvullende straf is. Het doel van openbaarmaking is niet bestraffing maar waarschuwing van het publiek.

Verweerder kan er naar het oordeel van de rechter in redelijkheid belang aan hechten dat ook tijdens de bezwaar- en beroepsprocedures, die geruime tijd in beslag kunnen nemen, het publiek wordt geïnformeerd en ook informatie wordt verstrekt welke bedrijven bij de handelingen waarvoor boete is opgelegd betrokken zijn.

2.12. Verzoekers stellen voorts dat zij door de publicatie aanzienlijke imagoschade oplopen. Zij stellen dat publicatie kan leiden tot faillissement, en wijzen op een artikel op Webwereld, waarin staat dat een ander bedrijf na een dergelijke publicatie bijna failliet is gegaan. Publicatie zonder namen van de bedrijven kan ook al preventief uitwerken, aldus verzoekers. Verweerder heeft in dit verband aangevoerd dat uit het aan het boetebesluit voorafgaande uiterst zorgvuldige onderzoek is gebleken dat sprake is van besmetting van ruim 22 miljoen pc's van eindgebruikers en dat DollarRevenue in de top tien stond van de meest spyware verspreidende instellingen of ondernemingen. De rechter is van oordeel dat verweerder in redelijkheid het belang van informatieverschaffing aan het publiek zwaarder heeft laten wegen dan dat van imagoschade van de desbetreffende bedrijven.

2.13. Tenslotte vinden verzoekers het vreemd dat het bezwaar en beroep tegen het boetebesluit het boetebesluit schorst, terwijl dat met de publicatie niet gebeurt. De schorsing van het boetebesluit zorgt ervoor dat de boete niet wordt betaald. De schorsing moet betalen voordat over de rechtmatigheid van het boetebesluit is geprocedeerd. De

openbaarmaking heeft - zoals hiervoor is overwogen - een ander karakter, namelijk informatie aan en waarschuwing van het publiek.

2.14. Nu er geen grond is voor het oordeel dat de besluiten tot openbaarmaking van respectievelijk het boetebesluit en het bestreden besluit I inclusief de namen van de desbetreffende bedrijven niet in stand zullen kunnen blijven en verweerder voorts heeft gewezen op haar belang bij openbaarmaking, mede gelet op de grote aantallen eindgebruikers, wijst de rechter de verzoeken tot een voorlopige voorziening af.

2.15. Er is geen grond voor een proceskostenveroordeling of vergoeding van het griffiegeld.

2.16. Verzoekers hebben verzocht de identiteit van alle verzoekers te anonimiseren in het geval dat deze uitspraak op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) wordt gepubliceerd. Zij hebben daartoe aangevoerd dat de publicatie op het internet zorgt voor maximale verspreiding en onbepaalde levensduur van het bericht. De rechter zal dit verzoek inwilligen. Gelet op de anonimiseringsrichtlijn worden de namen van privé personen steeds geanonimiseerd bij publicatie van uitspraken op de website van de rechtspraak. De rechter acht in deze zaak de openbaarheid van de rechtspleging voldoende gediend als bij publicatie van deze uitspraak in voorlopige voorziening, in afwachting van de bodemuitspraak, ook de namen van de ondernemingen (verzoekers 1,3 en 4) worden geanonimiseerd.

2.17. De rechter beslist als volgt.

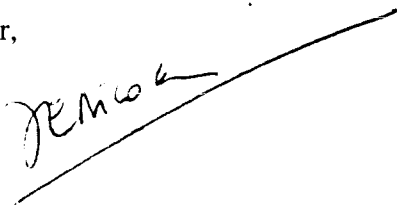
### 3. BESLISSING

De voorzieningenrechter:

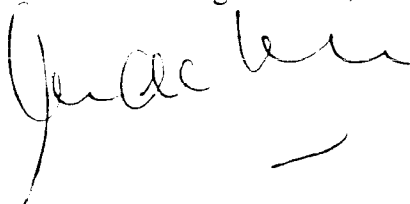
wijst de verzoeken tot het treffen van een voorlopige voorziening af.

Deze uitspraak is gedaan op 27 mei 2008 door mr. M. de Rooij, voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. J.E. Nicolai, griffier en bekend gemaakt door verzending aan partijen op de hieronder vermelde datum.

De griffier,



De voorzieningenrechter,



Kopie conform de griffier  
van de Rechtbank Amsterdam

Tegen deze uitspraak staat geen rechtsmiddel open.

Afschrift verzonden op:  
DOC:B

**28 MEI 2008**