



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

*Afdeling openbaarheid van bestuur*

24 november 2014

ADVIES 2014-94

met betrekking tot de weigering om toegang te verlenen tot notulen van de NMBS

(CTB/2014/89)

## **1. Een overzicht**

Bij mail van 14 oktober 2014 vraagt de heer Christoph Meeussen aan de NMBS om de agenda's en de notulen van vergaderingen van het directiecomité van de NMBS van 2014 bij voorkeur in machineleesbaar formaat.

Omdat de NMBS niet antwoordt binnen de door de wet bepaalde termijn van dertig dagen na ontvangst van de aanvraag dient de heer Meeussen bij mail van 19 november 2014 een verzoek tot heroverweging in bij de NMBS. Tegelijkertijd dient hij ook bij mail een verzoek om advies in bij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd.

Bij mail van 20 november 2014 stelt de NMBS dat de wet van 11 april 1994 enkel op de NMBS van toepassing is wanneer ze optreedt als administratieve overheid, en niet wanneer ze optreedt in het kader van de uitoefening van taken die niet van openbare dienst zijn. Aangezien de agenda's en notulen een gemengd karakter hebben, vallen deze documenten niet zonder meer onder de toepassing van de wet. De informatie in de agenda's en notulen kan bovendien onder de uitzonderingsgronden vallen, zoals vertrouwelijke financiële informatie, informatie m.b.t. personen, gegevens m.b.t. derden, ... Verder roept de NMBS het feit in dat de standpunten die worden ingenomen en de dossiers die worden besproken, zich niet steeds in een eindstadium bevinden zodat de openbaarmaking van de inhoud ervan zou kunnen leiden tot misvattingen. Verder stelt de NMBS dat de beraadslagingen van de overheid geheim zijn.

## **2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag**

De Commissie is van mening dat de adviesaanvraag ontvankelijk is. De aanvrager heeft immers voldaan aan de wettelijke vereiste van de gelijktijdigheid van het verzoek tot heroverweging aan de NMBS en van het verzoek om advies aan de Commissie.

### 3. De gegrondheid van de adviesaanvraag

De Commissie wil er de NMBS op wijzen dat het recht van toegang tot bestuursdocumenten in artikel 32 van de Grondwet het statuut heeft van een fundamenteel recht en dat daarom een ruime invulling van het begrip bestuursdocument aangewezen is. Als bepaalde documenten zowel betrekking hebben op de taken van publieke dienstverlening als op andere taken, dan dienen deze documenten volledig als bestuursdocumenten te worden gekwalificeerd. De Commissie is immers van mening dat de in de wet van 11 april 1994 aanwezige uitzonderingsgronden voldoende grondslag vormen om eventuele commerciële belangen van de NMBS te beschermen. Niets verhindert dat de NMBS in de toekomst in functie van respectievelijk haar publieke taken afzonderlijke notulen opmaakt, waarbij uitdrukkelijk verwezen wordt naar de toepasselijke wettelijke bepaling.

Wordt een document als een bestuursdocument gekwalificeerd, dan geldt dat document in principe openbaar is. De openbaarmaking kan slechts worden geweigerd wanneer de aanvrager het belang mist dat nodig is om toegang te krijgen tot documenten van persoonlijke aard of wanneer één of meer uitzonderingsgronden van toepassing is en dit inroepen in concreto kan worden gemotiveerd.

De Commissie sluit niet uit dat bepaalde informatie in de gevraagde notulen als een document van persoonlijke aard moet worden beschouwd. Een document van persoonlijke aard is volgens artikel 1, tweede lid, 3° van de wet van 11 april 1994 een “bestuursdocument dat een beoordeling of een waardeoordeel bevat van een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon of de beschrijving van een gedrag waarvan het ruchtbaar maken aan die persoon kennelijk nadeel kan berokkenen”. De Commissie kan enkel vaststellen dat de aanvrager geen blijk geeft van een specifiek belang zodat de toegang tot dit soort informatie in de notulen bijgevolg uitgesloten is. Op grond van het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking, kan de belangvereiste enkel betrekking hebben op informatie die een beoordeling, een waardeoordeel of een gedragsbeschrijving van een natuurlijke persoon omvat en niet op de andere informatie.

De Commissie stelt vast dat de NMBS voor wat de andere informatie in de gevraagde bestuursdocumenten betreft nalaat bepaalde

uitzonderingen in te roepen en in concreto na te gaan of deze uitzonderingsgronden wel degelijk van toepassing zijn. Het invoeren van uitzonderingsgronden is immers onderworpen aan het vervuld zijn van bepaalde voorwaarden. De Commissie sluit niet uit dat bepaalde informatie valt onder artikel 6, § 1, 6° van de wet van 11 april 1994, op grond waarvan een administratieve overheid een vraag om toegang tot een bestuursdocument moet afwijzen wanneer ze heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet. Vooreerst moet de Commissie opmerken dat deze uitzonderingsgrond slechts kan worden ingeroepen wanneer schade aan dit belang wordt toegebracht. Bovendien kan de niet openbaarmaking slechts worden ingeroepen na een belangenafweging. Het is immers niet uit te sluiten dat er een duidelijk openbaar belang aanwezig is dat gediend is met de openbaarmaking die kan primeren op het beschermde belang. Ook kan bepaalde economische informatie van derden onder de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 1, 7° van de wet van 11 april 1994 vallen. Op grond hiervan moet een administratieve overheid immers de openbaarmaking weigeren als ze vaststelt dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld. De Commissie wenst in dit verband op te merken dat niet alle ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld, onder deze uitzonderingsgrond kunnen worden gebracht. Dit is enkel zo voor zover ze een 'uit de aard van de zaak' vertrouwelijk karakter vertonen. Bovendien is dit niet voldoende om tot niet openbaarmaking te beslissen. Er dient immers een belangenafweging plaats te vinden met het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking. En zoals voor de vorige uitzonderingsgrond het geval is, moet ook hier de motivering in concreto gebeuren.

Verder sluit de Commissie niet uit dat de openbaarmaking moet worden geweigerd omdat de openbaarheid afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer. De Commissie moet in dit verband opmerken dat artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 slechts toelaat om informatie aan de openbaarmaking te onttrekken voor zover de openbaarmaking van die informatie afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ook al gaat het hier om een absolute uitzonderingsgrond, toch geldt de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet absoluut

en verschilt ze van persoon tot persoon. Al strekt de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zich ook uit tot de werkplek, toch kunnen niet alle activiteiten met betrekking tot een natuurlijke persoon hieronder worden gebracht. In elk geval kan niet geacht worden dat de identiteit van leidende ambtenaren onder deze uitzonderingsgrond kan worden gebracht voor zover de informatie betrekking heeft op de uitvoering van hun taken, tenzij de weigering om deze informatie openbaar te maken kan kaderen in een andere uitzonderingsgrond. De situatie ligt anders wanneer het de namen van derden betreft, namelijk om personen die niet verbonden zijn met de NMBS.

De Commissie moet opmerken dat de NMBS in strijd met artikel 32 van de Grondwet stelt dat enkel documenten in dossiers die zich in een eindstadium bevinden onder de toepassing van de wet van 11 april 1994 zouden vallen. Het zijn slechts niet afgewerkte documenten die in aanmerking komen om onder de voorwaarden van artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 aan de openbaarmaking te worden onttrokken. Om die reden kan deze uitzonderingsgrond ook niet worden ingeroepen voor agenda's en notulen die zonder enige twijfel afgewerkte documenten zijn.

Ook al stelt de NMBS dat beraadslagingen geheim zijn, toch betekent dit niet dat de verslagen van deze beraadslagingen geheim zijn. Dit is enkel het geval wanneer de openbaarmaking van een bestuursdocument afbreuk doet aan het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is. Deze uitzondering beschermt slechts de individuele standpunten van de verschillende personen die aan een beraadslaging deelnemen, maar beschermt niet het resultaat van die beraadslaging. Bovendien kan deze uitzonderingsgrond maar worden ingeroepen na een motivering in concreto en voor de standpunten van wie deelneemt aan een vergadering niet op enige wijze in de openbaarheid zijn gebracht door de betrokkene zelf.

Ten slotte wenst de Commissie nog te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarheid op grond waarvan slechts informatie die onder een uitzonderingsgrond valt, aan de openbaarmaking kan worden onttrokken, maar alle andere informatie wel openbaar moet worden gemaakt.

Brussel, 24 november 2014.

F. SCHRAM  
secretaris

M. BAGUET  
voorzitster