



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

17 oktober 2019

ADVIES 2019-124

met betrekking tot het verkrijgen van charters die betrekking hebben op enerzijds, de functie van overheidsholding en anderzijds, de operaties die worden uitgevoerd voor rekening van de Staat

(CTB/2019/119)

1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail van 12 september 2019 vraagt de heer X aan de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (FPIM) om toegang tot de documenten betreffende de functie van overheidsholding en over de operaties die worden uitgevoerd voor rekening van de Staat "in gedelegeerde opdracht". Het gaat om de andere charters dan het Investeringscharter dat betrekking heeft op het eerste luik van de activiteiten van de FPIM, namelijk deze die betrekking hebben op enerzijds, de functie van overheidsholding en anderzijds, de operaties die worden uitgevoerd voor rekening van de Staat ".

1.2. Bij e-mail van 17 september 2019 herinnert de aanvrager de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij aan zijn aanvraag om toegang.

1.3. Bij e-mail van 19 september 2019 antwoordt de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij aan de aanvrager dat de twee andere investeringscharters bestaan. Van deze investeringscharters is geen samenvatting gepubliceerd, omdat beide documenten situaties viseren die erg specifiek zijn. Op dit ogenblik zijn de charters aan een actualiseringsproces toe, onder meer rekening houdend met de bepalingen van de beheersovereenkomst die recent werd afgesloten tussen de Belgische Staat en de FPIM. De FPIM wenst in dit stadium liever geen documenten bekend te maken die achterhaald zijn.

1.4. Omdat de aanvrager het niet eens is met het standpunt van de FPIM, dient hij bij e-mail van 8 oktober 2019 een verzoek tot heroverweging in. Bij e-mail van dezelfde dag dient de aanvrager een verzoek om advies in bij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van oordeel dat het verzoek om advies ontvankelijk is. Het verzoek tot heroverweging aan de FPIM en het verzoek om advies aan de Commissie zijn zoals artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur' (hierna: wet van 11 april 1994) voorschrijft, gelijktijdig ingediend.

3. De gegrondheid van de aanvraag

3.1. De kwalificatie als federale administratieve overheid

Om de gegrondheid van de adviesvraag te kunnen beoordelen, dient in de eerste plaats te worden nagegaan of de FPIM een federale administratieve overheid in de zin van de wet van 11 april 1994, is. Het recht van toegang zoals gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 geldt slechts ten aanzien van bestuursdocumenten. Een bestuursdocument is “*alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt*” (zie artikel 1, tweede lid, 2° van de wet). Een administratieve overheid wordt door de wet van 11 april 1994 gedefinieerd als “*een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State*” (zie artikel 1, tweede lid, 1° van de wet).

Grondrecht als uitgangspunt

Het is belangrijk voor ogen te houden wat het doel van de grondwetgever was toen hij de openbaarheid van bestuur in de Grondwet opnam.

In de Verklarende Nota bij artikel 24*ter*, het huidige artikel 32 van de Grondwet, is duidelijk vermeld dat “*De principes vastgesteld in het voorgestelde artikel gelden ten aanzien van alle administratieve overheden. De concrete invulling van dit begrip zal naderhand gebeuren. Aangezien hier een fundamenteel recht wordt toegekend, zal hierbij een zo breed mogelijke interpretatie worden gehanteerd. Met name kan verwezen worden naar artikel 14 van de wetten op de Raad van State en de rechtspraak van de Raad van State dienaangaande.*” (Parl. St. Kamer, B.Z. 1992-1993, 839/1, 5).

De grondwetgever had dus onmiskenbaar een ruim personeel toepassingsgebied op het oog, maar liet de invulling over aan de wetgever. Gelet op het gegeven dat het om een grondrecht gaat, moet de wetgever voor een zo ruim mogelijke invulling kiezen. Bovendien mag de wetgever wanneer hij om het personeel toepassingsgebied in te vullen voor het begrip “administratieve overheid” kiest, dit begrip niet zo beperkt invullen dat de wet in strijd zou zijn met het brede toepassingsgebied dat de grondwetgever voor ogen had.

Toepassingsgebied van de federale openbaarheidswet

De wet van 11 april 1994 is op grond van artikel 1, eerste lid, ervan, van toepassing op:

- a) de federale administratieve overheden;
- b) de administratieve overheden andere dan de federale administratieve overheden doch slechts voor zover deze wet op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt.

Een administratieve overheid wordt door de wet gedefinieerd als “een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State” (artikel 1, tweede lid, 1° van de wet).

Notie (federale) «administratieve overheid»

In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat de federale openbaarheidswet is geworden (*Parl. St. Kamer, 1992-1993, 1112/1, 8-11*), werd de notie «administratieve overheid» als volgt verduidelijkt:

“Voor de bepaling van de notie “administratieve overheden” wordt gesteund op artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en bijgevolg op de uitgebreide jurisprudentie terzake van de Raad van State. Dit biedt het belangrijke voordeel dat het toepassingsgebied van de wet mee zal evolueren met de nieuwe ontwikkelingen die zich in de wetgeving en de administratieve praktijk voordoen. Bovendien verschaft de rechtspraak van de Raad van State een duidelijk houvast en worden criteria gehanteerd die volledig aansluiten bij de doelstelling van deze wet, namelijk de bestuurde in zijn verhouding tot het bestuur, welke vorm dat ook aanneemt, recht te geven op openbaarheid. De criteria van de Raad van State zijn, positief gesteld en niet-cumulatief: uitoefening van een taak van algemeen belang, over dwingende beslissingsbevoegdheid beschikken, betrokkenheid van de overheid bij de oprichting of erkenning, controle door de overheid, beschikken over bepaalde prerogatieven van de openbare macht en, negatief: niet behoren tot de wetgevende of de rechterlijke macht.

Nieuw tegenover de bestaande rechtspraak van de Raad van State is dat voor de toepassing van de hier voorgestelde wet bovendien zal moeten worden afgebakend welke van de administratieve overheden als federale administratieve overheden moeten worden beschouwd en welke als niet-federale administratieve overheden. De federale administratieve overheden zijn, aldus de Raad van State in zijn advies met betrekking tot onderhavig wetsontwerp, de federale administraties, de openbare instellingen en ermee vergelijkbare openbare diensten welke onder een federale administratieve overheid ressorteren, alsmede de private personen welke door een federale overheid ten gevolge van andere dan toevallige gebeurtenissen met het uitoefenen van een federale openbare dienstverlening zijn belast. Tot het federale niveau wordt eveneens gerekend het

personeel van de provincies dat afhangt van de federale overheid inbegrepen de arrondissementcommissarissen.

De niet-federale administratieve overheden zijn deze die deel uitmaken van andere bestuursniveau's – de Gemeenschappen en de Gewesten, de provincies en de gemeenten, zoals daar zijn de diensten van de Gemeenschappen, de Gewesten of de Gemeenschapscommissies of de instellingen door hen opgericht, privé-personen die een taak van algemeen belang uitvoeren die behoort tot de bevoegdheidssfeer van de Gemeenschappen of Gewesten, de gemeentelijke en provinciale organen, de intercommunales, de O.C.M.W.'s, de polders en wateringen, de kerkfabrieken, enz..

Wat het federale niveau betreft, heeft de Raad van State steeds als administratieve overheden bestempeld : de organen van het centrale rijksbestuur, zoals de Koning, de Ministers en bepaalde bij delegatie handelende ambtenaren die een beslissingsbevoegdheid bezitten zoals de Vaste Wervingssecretaris.

Voor wat de Koning als administratieve overheid betreft, moet beklemtoond worden dat Hij dit slechts is met betrekking tot aangelegenheden waarvoor een Minister de verantwoordelijkheid draagt (cf. artikel 64 van de Grondwet) en geenszins persoonlijk als administratieve overheid kan worden beschouwd. De stukken en de correspondentie die berusten bij het Staatshoofd vallen geenszins onder toepassing van deze wet.

Kabinetleden zijn evenmin administratieve overheden : zij zijn de persoonlijke medewerkers van de Ministers en kunnen zich niet in hun plaats stellen om beslissingen te nemen waarvoor de Ministers bevoegd zijn. Aangezien en in zoverre zij geen bevoegdheid bezitten om bindend op te treden tegenover derden, zijn zij, volgens de Raad van State, derhalve niet als administratieve overheid te beschouwen.

De organen van dienstgewijze gedecentraliseerde instellingen die een autonome beslissingsbevoegdheid bezitten, zijn wel als administratieve overheid te beschouwen. Zij werden door de overheid opgericht om in een dienst van algemeen nut te voorzien en zijn daarbij onder de hoge leiding van de overheid geplaatst. Het betreft onder meer de Algemene Spaar- en Lijfrentekas, de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers, de Bankcommissie, enzovoort.

Naast deze openbare instellingen stricto sensu zijn ook de instellingen die door de overheid of door toedoen van de overheid tot stand werden gebracht om in een openbare dienst te voorzien en waarvan particulieren of private vennootschappen deel uitmaken of die opgericht zijn in de vorm van een handelsvennootschap als administratieve overheid te beschouwen. Het betreft ondermeer het Gemeentekrediet van België.

Vragen rijzen met betrekking tot de zogenaamde ondernemingen met gemengd beheer die door de openbare overheid tot stand zijn gebracht en een openbare dienst of een dienst van algemeen belang waarnemen en waarvoor, zowel wat de samenstelling van het kapitaal als wat het beheer van de onderneming betreft, een beroep gedaan wordt op de medewerking van particulieren. Het betreft de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, de Nationale Bank van België, S.A.B.E.N.A., en andere.

Het antwoord op de vraag of zij als administratieve overheid moeten worden beschouwd, leidt de Raad van State af uit de ontleding van de bijzondere wetten die het statuut van die organismen regelen. De recente wijzigingen met betrekking tot het statuut van de autonome overheidsbedrijven kunnen dus aanleiding geven tot een

herziening van de rechtspraak terzake, wat trouwens eveneens geldt tegenover de openbare kredietinstellingen.

Samen met deze organismen, dient de vraag gesteld te worden naar het karakter van administratieve overheid van organismen die uit particulier initiatief zijn ontstaan maar die met een taak van algemeen belang zijn belast.

Ten aanzien van deze organismen, die als dusdanig geen administratieve overheid zijn, maar wel met publiekrechtelijk gezag beklede beslissingen kunnen nemen die vatbaar zijn voor vernietiging door de Raad van State, is de wet betreffende de openbaarheid van bestuur slechts van toepassing ten aanzien van die aangelegenheden waarvoor het organisme het karakter van administratieve overheid heeft. Voor de ondernemingen van gemengd beheer betreft dit bijvoorbeeld de bevoegdheid die wordt uitgeoefend met betrekking tot het personeel.

Ook openbare adviesorganen (zoals de Centrale raad voor het Bedrijfsleven, de Hoge Raad voor de Middenstand, de Nationale Arbeidsraad) zijn aan deze gevolgtrekking onderworpen: zij zijn geen administratieve overheid wanneer zij adviezen verstrekken maar wel bij de uitoefening van hun beslissingsmacht ten aanzien van hun personeel. Enkel ten aanzien van deze aangelegenheid zijn zij onderworpen aan de toepassing van deze wet.

Hierbij moet beklemtoond worden dat het bovenstaande slechts geldt voor deze organismen die niet als dusdanig een administratieve overheid zijn en deze kwalificatie slechts verkrijgen in de mate waarin zij met publiekrechtelijk gezag beklede beslissingen nemen. Slechts voor deze organismen geldt de openbaarheid enkel ten aanzien van die aangelegenheden waarvoor het organisme het karakter van administratieve overheid bezit.

Dit geldt dus niet voor de organismen en instellingen die door de Raad van State in hun geheel als administratieve overheid worden beschouwd. Bij deze instellingen of organismen is de vraag of een document betrekking heeft op een aangelegenheid die onderworpen is aan het wettigheidstoezicht van de Raad van State irrelevant. Alle documenten die berusten bij dergelijke administratieve overheid zijn bestuursdocumenten, en in principe openbaar.”

Uit die toelichting blijkt enerzijds de bedoeling van de wetgever om, door voor de invulling van het begrip “administratieve overheid” te verwijzen naar artikel 14 van de wetten op de Raad van State en de daarop betrekking hebbende rechtspraak, het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 de mogelijke ontwikkeling van die rechtspraak te laten volgen. De wetgever koos immers voor een “evolutief” begrip, waarbij voldoende rekening kon worden gehouden met maatschappelijke evoluties. Omdat het begrip “administratieve overheid” in artikel 14 van de wetten op de Raad van State zelf niet wordt gedefinieerd, is de invulling die er in de Memorie van Toelichting aan wordt gegeven een weergave van een tijdgebonden situatie en bovendien een interpretatie van de bestaande rechtspraak. De evolutie die zich op dat moment voltrok in de rechtspraak was veeleer uitbreidend, al werd niet uitgesloten dat toekomstige

rechtspraak in beperkende zin zou evolueren als de aard van een bepaald organisme in de toekomst zou wijzigen.

Anderzijds blijkt dat een onderscheid dient gemaakt te worden tussen zogenaamde “organieke” en “functionele” openbare diensten. Terwijl alle documenten die berusten bij organismen en instellingen die in hun geheel als administratieve overheid worden beschouwd (*organieke openbare diensten*, o.a. de federale administraties) als bestuursdocumenten dienen te worden beschouwd en dus openbaar zijn, geldt voor organismen die niet als zodanig een administratieve overheid zijn (*functionele openbare diensten*) de openbaarheid enkel ten aanzien van die aangelegenheden, waarvoor een dergelijk organisme het karakter van administratieve overheid bezit. Wat die laatste categorie betreft gaat het in het bijzonder om de organismen die uit particulier initiatief zijn ontstaan maar die met een taak van algemeen belang zijn belast, om ondernemingen met gemengd beheer en om een specifieke categorie van adviesorganen, namelijk de openbare adviesorganen (in A. MAST e.a., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2017, p. 132, omschreven als “*de met een louter adviserende bevoegdheid belaste lichamen [...] waaraan de wetgever rechtspersoonlijkheid en een patrimoniale en budgettaire zelfstandigheid heeft verleend*”; op federaal niveau gaat het, bijvoorbeeld, om de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, de Hoge Raad voor de Middenstand en de Nationale Arbeidsraad).

De invulling van het begrip “administratieve overheid” is sedert de totstandkoming van de openbaarheidswet geëvolueerd. Het Hof van Cassatie heeft geoordeeld dat door de overheid opgerichte of erkende instellingen, die belast zijn met een openbare dienst en niet behoren tot de rechterlijke of wetgevende macht, in beginsel administratieve overheden zijn, in zoverre hun werking door de overheid wordt bepaald en gecontroleerd én zij beslissingen kunnen nemen die derden binden (zie in het bijzonder: Cass. 14 februari 1997, nr. C.96.0211.N; Cass. 10 september 1999, nr. C.98.0141.F; Cass. 6 september 2002, nr. C.01.0382.N; voor commentaar in de rechtsleer, zie onder meer: S. BAETEN, “Variaties op verzelfstandigingsthema’s: enkele bedenkingen over de tweewegenleer en het annulatiecontentieux naar aanleiding van het Cassatiearrest van 8 november 1996”, *C.D.P.K.* 1999, 83-102; M. BOES, “De administratieve overheid: een ondefinieerbaar begrip?”, *Ad amicissimum amici scripsimus. Vriendenboek Raf Versteegen*, Brugge, die Keure, 2004, 27-30; MAST, o.c., nrs. 1017-1020; P. NIHOUL, “La notion d’autorité administrative: retour à

l'orthodoxie”, *Adm. Publ.*, 2001, 78-85; J.M. PIRET, “La notion d'autorité administrative”, *Adm. Publ.*, 1999, 236-238; F. VANDENDRIESSCHE, “De invulling van het begrip administratieve overheid na de arresten Gimvindus en BATC van het Hof van Cassatie”, *R.W.*, 2000-2001, 497-506; S. VAN GARSSE, “De ‘harmonicabewegingen’ van het begrip administratieve overheid”, *Tijdschrift voor Gemeenterecht*, 2002, 308-313). Daarbij heeft het Hof van Cassatie weliswaar de nadruk gelegd op het (*functionele*) criterium beslissingen te kunnen nemen die derden binden, doch daaruit kan niet worden afgeleid dat de bevoegdheid om beslissingen te kunnen nemen die derden binden in alle gevallen een noodzakelijke voorwaarde is om van een administratieve overheid te kunnen spreken. Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat de arresten van het Hof van Cassatie steeds betrekking hadden op privaatrechtelijke instellingen.

3.2. De kwalificatie van de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij

De Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (FPIM) is een federale overheidsholding die een dubbele functie vervult. Ze treedt op als een investeringsmaatschappij en treedt ook op als holding van de overheid. De investeringen als openbare holding worden genomen in overleg met de overheid. In het verlengde van de openbare holdingfunctie kan de FPIM ook participaties nemen in bedrijven op uitdrukkelijke aanvraag van de federale overheid. Het gaat om gedelegeerde opdrachten.

Het huidige FPIM is met ingang van 1 november 2006 tot stand gekomen door een fusie tussen de vroegere FIM en de FPM (daarvoor de “ASLK-Holding”). De wet van 26 augustus 2006 houdende fusie tussen de FIM en de FPM bepaalt in artikel 3 dat de FPM en de FIM de opdracht krijgen om met elkaar te fuseren door overneming van de FPM door de FIM overeenkomstig de bepalingen van het Wetboek van vennootschappen. De FIM zelf werd dus door de Nationale Investeringsmaatschappij (NIM) opgericht, nadat deze via het KB van 10 juni 1994 ‘tot oprichting van de Federale Investeringsmaatschappij’ de opdracht heeft gekregen om de NV FIM op te richten.

De huidige FPIM heeft als rechtsopvolger van de FIM alle rechten en plichten van deze laatste overgenomen.

Na de bovenvermelde fusie is de FIM als rechtspersoon blijven bestaan. Het is immers zo dat de wet van 26 augustus 2006, in artikel 4, § 5 bepaalt dat de algemene vergadering van de FIM onmiddellijk na de fusiebeslissing haar naam in FPIM zal wijzigen.

Artikel 1, § 3 van de wet van 2 april 1962 'betreffende de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij en de gewestelijke investeringsmaatschappijen' bepaalt dat de FPIM een naamloze vennootschap is waarop het wetboek van vennootschappen van toepassing is, voor zover hiervan niet wordt afgeweken door diezelfde wet of, wegens de speciale aard van de vennootschap, door haar statuten. Volgens artikel 1, § 2 staat de FPIM onder de controle van de Minister van Financiën en van de Minister van Economische Zaken. Deze kunnen zich verzetten tegen de uitvoering van elke maatregel die zou indruisen hetzij tegen de wetten en besluiten, de statuten of het beheerscontract, hetzij tegen de prioritaire doelstellingen van het financieel beleid van de Staat. Deze controle wordt uitgeoefend door toedoen van een regeringscommissaris.

De Commissie stelt vast dat de wet van 2 april 1962 'betreffende de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij en de gewestelijke investeringsmaatschappijen' de FPIM duidelijk een aantal taken oplegt die het verlenen van een openbare dienst inhouden. Zo stelt artikel 2, § 1, van deze wet dat de FPIM tot doel heeft enerzijds, in het belang van de Belgisch economie, en rekening houdend met de industriële politiek van de Staat, de oprichting, de reorganisatie of de uitbreiding te bevorderen van privé-bedrijven die de vorm hebben van een kapitaalvennootschap, de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid of een erkende coöperatieve vennootschap. Daarnaast heeft de FPIM als doel het economisch overheidsinitiatief te bevorderen en heeft ze tot doel bij te dragen tot de tenuitvoerlegging van de industriële politiek van de Staat en tot de afwikkeling van financiële instellingen.

De FPIM mist evenwel de bevoegdheid om eenzijdig bindende beslissingen te nemen, een vereiste die geldt voor privaatrechtelijke verenigingen, ook al vervullen zij bepaalde taken die een openbare dienst vormen.

De Commissie is dan ook van mening dat de FPIM niet onder de wet van 11 april 1994 valt, omdat deze wet uitdrukkelijk verwijst naar het begrip administratieve overheid zoals dit voorkomt in de gecoördineerde wetten

op de Raad van State. De aanvrager kan zich bijgevolg niet beroepen op deze wet om toegang tot documenten van de FPIM te verkrijgen.

Brussel, 17 oktober 2019.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster