



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

14 januari 2019

ADVIES 2019-13

met betrekking tot het verkrijgen van toegang tot documenten met betrekking tot de situatie in Libië

(CTB/2019/8)

1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail van 28 november 2018 vragen de heer Wim Van den Eynde en mevrouw Katrien Kubben namens de VRT aan de FOD Financiën om een kopie van volgende documenten:

- 1) Alle briefwisseling en e-mailverkeer die de administratie sinds 2 maart 2011 heeft gevoerd in het kader van de uitvoering van de EU Verordening 204/2011 (2 maart 2011) en EU Verordening 2016/44 (18 januari 2016), over de beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Libië en in het bijzonder de toegang tot de communicatie met financiële instellingen Euroclear, KBC, ING en BNP Paribas Fortis, die in 2011 Libische tegoeden in beheer hadden.
- 2) Toegang tot de communicatie met mensen van de Relex-groep, adviesorgaan van de Europese Raad, voor zover die betrekking had op de toepassing van deze Verordeningen.

1.2. De FOD Financiën weigert de toegang tot de gevraagde documenten op grond van volgende argumenten:

- (1) Wat de vraag tot inzage van de communicatie met de personen van de Relexgroep in het kader van de bevrozing van tegoeden van de Libische staat betreft, kan ik u meedelen dat deze communicatie te beschouwen is als documenten die afkomstig zijn van de instellingen van de Europese Unie. Deze documenten vallen aldus onder het toepassingsgebied van Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie en onder de toepassing van het Besluit 2004/338/EG van de Raad van 22 maart 2004 houdende vaststelling van zijn reglement van orde. Het is aldus aan de Raad om te beslissen over de toegang tot deze documenten. Wij verwijzen u daarom naar de Raad voor uw verzoek om inzage van de communicatie met personen van de Relexgroep. U kan uw verzoek schriftelijk richten aan de secretaris-generaal van de Raad/hoge vertegenwoordiger, Wetstraat 175, B-1048 Brussel, via e-mail aan access@consilium.eu.int of per fax aan (32-(0)2) 285 63 61.
- (2) Wat de vraag tot inzage van alle briefwisseling en mailverkeer in het kader van de bevrozing van de tegoeden van de Libische staat betreft, bepaalt Verordening 2016/44 (EU) van de Raad van 18 januari 2016 'betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Libië en tot betrekking van Verordening (EU) 204/2011' (artikel 18, lid 2) uitdrukkelijk dat de aan de bevoegde autoriteiten meegedeelde informatie enkel mag worden gebruikt voor de doelstellingen van de

verordeningen, dit is het vergemakkelijken van de naleving van de beperkende maatregelen en de verificatie van de verleende informatie door de bevoegde autoriteiten. Het informeren van de maatschappij over deze informatie is geen doeleinde waarvoor de informatie werd verstrekt. Het aan anderen dan de bevoegde autoriteiten vrijgeven van de informatie verstrekt door de betrokken financiële instellingen is derhalve niet toegestaan. Artikel 18, lid 3, bevestigt dit a contrario door een expliciete uitzondering op dit verbod te voorzien (zie ook infra).

Daarnaast verwijs ik naar de uitzonderingen opgenomen in de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Artikel 6, § 1:

“Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument af, wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen :

(...)

3° de federale internationale betrekkingen van België;

(...)

§ 2. Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, af, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet :

(...)

2° aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting;

(...)”

België is op grond van het Europees recht verplicht om bepalingen van verordeningen als hierboven vermeld rechtstreeks en zonder afwijkingen toe te passen. De hierboven vermelde verordeningen geven bovendien uitvoering aan de internationale verplichtingen opgelegd door de Verenigde Naties. België dient haar federale internationale verplichtingen na te komen teneinde zelf niet gesanctioneerd te worden. Deze federale internationale betrekkingen wegen zwaarder door dan de maatschappelijke relevantie van de openbaarmaking (uitzondering artikel 6, § 1, 3°).

Verder leggen de voornoemde verordeningen een geheimhoudingsverplichting op zoals bedoeld in artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Artikel 18 van Verordening (EU) 2016/44 bepaalt:

“1. Onverminderd de geldende voorschriften inzake rapportage, vertrouwelijkheid en beroepsgeheim zijn natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten en lichamen verplicht:

a) alle informatie die de naleving van deze verordening vergemakkelijkt, zoals informatie over rekeningen en bedragen die overeenkomstig artikel 5 zijn bevroren, onverwijld te verstrekken aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar zij hun woonplaats hebben of gevestigd zijn, zoals aangegeven op de lijst van websites van bijlage IV, en deze informatie, direct of via de lidstaten, aan de Commissie te doen toekomen; en

b) samen te werken met deze bevoegde autoriteit bij de verificatie van deze informatie.

2. Overeenkomstig dit artikel verstrekte en ontvangen informatie mag uitsluitend worden gebruikt voor de doeleinden waarvoor de informatie is verstrekt of ontvangen.

3. Lid 2 belet de lidstaten niet dergelijke informatie, overeenkomstig hun nationale wetgeving, uit te wisselen met de relevante autoriteiten van Libië en met andere lidstaten indien dit nodig is om wederrechtelijk verkregen vermogensbestanddelen terug te vorderen.”

Volgens artikel 18 van deze verordening mag de verstrekte en ontvangen informatie uitsluitend worden gebruikt voor de doeleinden waarvoor de informatie is verstrekt of ontvangen. Zoals hierboven reeds vermeld kan er aan anderen dan de bevoegde autoriteiten geen informatie worden vrijgegeven en is er aldus door deze verordeningen een geheimhoudingsverplichting ingesteld voor de betrokken briefwisseling en mailverkeer tussen de door u vermelde financiële instellingen en de Algemene Administratie van de Thesaurie van de Federale Overheidsdienst Financiën.

1.3. Omdat zij geen reactie ontvangen van de Minister van Buitenlandse Zaken, dient de aanvrager bij e-mail van 8 januari 2019 een verzoek tot heroverweging in bij de FOD Financiën. Bij e-mail van diezelfde dag vragen zij ook om een advies van 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 mening dat de adviesaanvraag ontvankelijk is. De aanvrager heeft immers tegelijkertijd zijn verzoek tot heroverweging aan de FOD Financiën en het verzoek om advies aan de Commissie ingediend zoals de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: wet van 11 april 1994) dit vereist.

3. De gegrondheid van de aanvraag

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden kunnen of moeten worden ingeroepen die zich bevinden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 en dit inroepen *in concreto* en op pertinente wijze kan worden

gemotiveerd. Slechts uitzonderingsgronden die bij wet zijn opgelegd kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend geïnterpreteerd moeten worden (Arbitragehof, arrest nr. 17/97 van 25 maart 1997, overweging B.2.1 en 2.2 en Arbitragehof, arrest nr. 150/2004 van 15 september 2004, overweging B.3.2).

3.1. M.b.t. de vraag tot inzage van de communicatie met de personen van de Relexgroep in het kader van de bevrozing van tegoeden van de Libische staat

De FOD Financiën merkt terecht op dat bij de beoordeling van de toegang tot deze documenten rekening moet worden gehouden met artikel 5 van Verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 ‘inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie’ op grond waarvan het volgende geldt: “Wordt van een lidstaat een document gevraagd dat hij in zijn bezit heeft en dat van een instelling afkomstig is, dan raadpleegt hij de betrokken instelling, om een besluit te kunnen nemen, waardoor het doel van deze verordening niet in gevaar komt – tenzij het duidelijk is dat het document wel of niet wordt vrijgegeven. De lidstaat kan het verzoek ook doorgeleiden aan de betrokken instelling”. Wat dit laatste aspect betreft is het echter naar Belgisch recht niet mogelijk om de aanvraag door te verwijzen, aangezien elke administratieve overheid op grond van de wet van 11 april 1994 ertoe gehouden is zelf een beslissing te nemen over de bestuursdocumenten waarover ze beschikt, weliswaar in voorkomend geval, na voorafgaande raadpleging van de betrokken instelling. Bovendien kunnen enkel uitzonderingsgronden in de wet van 11 april 1994 worden ingeroepen om de toegang eventueel te weigeren en niet de uitzonderingsgronden aanwezig in de verordening nr. 1049/2001 die voor het overige enkel van toepassing is op de Europese instellingen en organen.

3.2. M.b.t. de vraag tot inzage van alle briefwisseling en e-mailverkeer in het kader van de bevrozing van de tegoeden van de Libische Staat.

De FOD Financiën doet een beroep op enerzijds een bepaling in Verordening 2016/44(EU) van de Raad van 18 januari 2016 ‘betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Libië en tot

intrekking van Verordening (EU) 2004/2011' en anderzijds op uitzonderingsgronden in de wet van 11 april 1994.

Artikel 18 van verordening 2016/44(EU) van de Raad van 18 januari 2016 'betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Libië en tot intrekking van Verordening (EU) 2004/2011' bepaalt:

1. Onverminderd de geldende voorschriften inzake rapportage, vertrouwelijkheid en beroepsgeheim zijn natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten en lichamen verplicht:
 - a) alle informatie die de naleving van deze verordening vergemakkelijkt, zoals informatie over rekeningen en bedragen die overeenkomstig artikel 5 zijn bevroren, onverwijld te verstrekken aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar zij hun woonplaats hebben of gevestigd zijn, zoals aangegeven op de lijst van websites van bijlage IV, en deze informatie, direct of via de lidstaten, aan de Commissie te doen toekomen; en
 - b) samen te werken met deze bevoegde autoriteit bij de verificatie van deze informatie.
2. Overeenkomstig dit artikel verstrekte en ontvangen informatie mag uitsluitend worden gebruikt voor de doeleinden waarvoor de informatie is verstrekt of ontvangen.
3. Lid 2 belet de lidstaten niet dergelijke informatie, overeenkomstig hun nationale wetgeving, uit te wisselen met de relevante autoriteiten van Libië en met andere lidstaten indien dit nodig is om wederrechtelijk verkregen vermogensbestanddelen terug te vorderen.

Hieruit blijkt dat de lidstaten de aan de bevoegde autoriteiten meegedeelde informatie enkel mogen gebruiken voor de doelstellingen van de verordening. Die doelstellingen zijn het vergemakkelijken van de naleving van de beperkende maatregelen en de verificatie van de verleende informatie door de bevoegde autoriteiten. De verordening bevat ter zake geen verplichting tot het maken van een belangenafweging, zodat het volstaat dat wordt aangetoond dat afbreuk zou worden gepleegd aan voornoemde doeleinden door de openbaarmaking van de betrokken informatie. Die geheimhoudingsverplichting bevat slechts één uitzondering, namelijk dergelijke informatie kan worden uitgewisseld met de relevante

autoriteiten van Libië en met andere lidstaten als dit nodig is om wederrechtelijk verkregen vermogensbestanddelen terug te vorderen, in overeenstemming met de nationale wetgeving.

Wat de uitzonderingsgronden in de wet van 11 april 1994 betreft, roept de FOD Financiën artikel 6, § 1, 3° in op grond waarvan een administratieve overheid de openbaarmaking moet weigeren als ze heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van de federale internationale betrekkingen van België. Zonder afbreuk te doen aan hetgeen hiervoor is gesteld met betrekking tot de informatie die aan de FOD Financiën is meegedeeld teneinde de naleving van de Verordening 2016/44(EU) te vergemakkelijken en die door artikel 18, lid 2 van die Verordening wordt gevat, is vereist opdat de FOD Financiën de genoemde uitzonderingsgrond van de wet van 11 april 1994 kan invoeren dat hij *in concreto* aantoont hoe de internationale belangen van België zouden kunnen worden aangetast door de openbaarmaking van de gevraagde informatie en hij bovendien aantoont dat het belang dat gediend is met de openbaarmaking niet zwaarder weegt dan het beschermde belang. Het is onvoldoende te stellen dat België op grond van het Europees recht verplicht is om bepalingen van verordeningen rechtstreeks en zonder afwijkingen toe te passen. Het Europees recht verzet zich doorgaans niet wanneer bepalingen van intern recht bv. zouden voorzien in een ruimere openbaarmaking. De FOD Financiën maakt ook niet aannemelijk dat België door de openbaarmaking van die informatie haar internationale verplichtingen niet zou nakomen en gesanctioneerd kunnen worden. De motivering dient op dat vlak versterkt te worden.

Daarnaast roept de FOD Financiën artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 in op grond waarvan een administratieve overheid de openbaarmaking moet weigeren als deze afbreuk doet aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting. Terecht is de FOD Financiën van oordeel dat onder “wet” ook een verordening mag worden gelezen. In de mate artikel 18 van de verordening (EU) 2016/44 uitgaat van de principiële vertrouwelijkheid van informatie die in het kader van de uitvoering van de verplichtingen van de Verordening 2016/44 werden verkregen kan zij (tevens) een grondslag vormen voor de weigeringsgrond in artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994. Het betreft hier immers een absolute uitzonderingsgrond, wat betekent dat enkel moet worden aangetoond dat de betrokken informatie onder de

geheimhoudingsplicht valt zonder dat er een afweging dient te gebeuren met het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking.

Mits een betere motivering is de Commissie van oordeel dat de FOD Financiën terecht de openbaarmaking van de betrokken briefwisseling en e-mailverkeer tussen de geïndiceerde financiële instellingen en de Algemene Administratie van de Thesaurie van de FOD Financiën moet weigeren en dat er geen ruimte is om bepaalde informatie vrij te geven in het kader van de gedeeltelijke openbaarheid op grond waarvan slechts informatie aan de openbaarmaking kan worden onttrokken in de mate ze onder een uitzonderingsgrond valt, zodat alle andere informatie in de betrokken bestuursdocumenten openbaar moeten worden gemaakt.

Brussel, 14 januari 2019.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster