



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

31 augustus 2021

ADVIES 2021-116

over het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 april 2008 betreffende de samenstelling en de werking van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten teneinde de federale wetgeving betreffende de openbaarheid van bestuur te moderniseren en af te stemmen op de regelgeving in de gewesten (*Parl. St. Kamer van Volksvertegenwoordigers*, DOC 552127/001)

(CTB/2014/adviesuiteigenbeweging2)

1. Situering

Op 22 juni 2021 dienden de dames Frieda Gijbels en Kathleen Depoorter en de heer Peter De Roover een wetsvoorstel in om de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: wet van 11 april 1994) te wijzigen. De indieners voeren aan dat hun voorstel tot doel heeft de wet te moderniseren en de federale wetgeving af te stemmen op de regelgeving in de gewesten. Zo ziet het wetsvoorstel in een meer actieve openbaarheid, een kortere aanvraagprocedure voor het raadplegen van bestuursdocumenten, strikte beroepstermijnen en een bindende beslissingsbevoegdheid voor de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten.

De Commissie heeft in het verleden al meerdere elementen aangebracht die zouden kunnen leiden tot een modernisering van de federale openbaarheidswetgeving. Ze ziet evenwel niet in dat er, behoudens bewezen, minstens onderbouwde, meerwaarde, *an sich* een “afstemming” zou moeten gebeuren met de regelgeving in de gewesten. Op grond van artikel 32 van de Grondwet zijn zowel de federale staat, de gewesten en de gemeenschappen autonoom bevoegd om de openbaarheid van bestuur voor de instellingen waarover zij volgens het organiek criterium bevoegd zijn, te regelen en voor alle besturen uitzonderingsgronden op te leggen die verband houden met die aangelegenheden waarvoor zij (inhoudelijk-materieel) bevoegd zijn. De Commissie stelt ook vast dat de indieners van dit voorstel zich in hoofdzaak hebben gebaseerd op de bepalingen met betrekking tot de openbaarheid van bestuur in het Vlaams Bestuursdecreet van 7 december 2018 en lijken er van uit te gaan dat deze regeling zonder meer tot voorbeeld strekt. De Commissie meent evenwel dat hiervan niet automatisch mag worden uitgegaan en de meest recente aanpassingen aan het Vlaamse Bestuursdecreet doen daar twijfel over rijzen.

De Commissie stelt ook vast dat de indieners van dit voorstel verwijzen naar de “Open Data-richtlijn”, meer bepaald richtlijn 2019/1024 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 ‘inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie’¹ die op 16 juli 2019 in werking trad en het hergebruik die burgers en bedrijven van overheidsinformatie kunnen maken, regelt. Deze richtlijn heeft geen betrekking op de

¹ *Pb. L.* 172, 26 juni 2019, 56-83.

openbaarheid van bestuur die een relatie regelt tussen het bestuur en de burgers en waarvoor de Europese Unie geen bevoegdheid heeft om deze te regelen, met uitzondering van die aspecten van de openbaarheid van bestuur waarvan de juridische grondslag specifiek kan worden verbonden met bevoegdheden van de Europese Unie, zoals het regelen van de toegang tot milieu-informatie en de toegang tot geografische informatie. Richtlijn 2019/1024 bepaalt zelf uitdrukkelijk het volgende:

“Deze richtlijn bouwt voort op de bestaande Unie- en nationale toegangsregelingen en laat die onverlet”. (artikel 1.3)

“Deze richtlijn bouwt voort op de bestaande toegangsregelingen in de lidstaten en houdt geen wijziging van de nationale regels voor de toegang tot documenten in” (overweging 23).

Het hergebruik van overheidsinformatie maakt het voorwerp uit van een andere wetgeving die niet met openbaarheid van bestuur mag worden verward.

2. De bevoegdheid van de Commissie

De wetgever heeft geen stelselmatige adviesvereiste opgelegd ten aanzien van alle wetgevende initiatieven die betrekking hebben op de openbaarheid van bestuur, maar de Commissie beschikt op grond van artikel 8, § 4 van de wet van 11 april 1994 over de mogelijkheid om op eigen initiatief een advies te verstrekken over de algemene toepassing van de wet op de openbaarheid van bestuur. Bovendien kan ze aan de wetgevende macht voorstellen doen in verband met de toepassing en de eventuele herziening van deze wet. Dit vormt de wettelijke grondslag op grond waarvan de Commissie dit advies heeft opgesteld.

De Commissie stelt het op prijs dat de wetgever zich opnieuw over de federale openbaarheidswetgeving buigt om deze op een aantal punten te verbeteren.

Ze vindt het belangrijk omwille van de kwaliteit van nieuw voorgestelde wetgeving dat zij hierbij systematisch wordt betrokken. Het verdient in dit verband aanbeveling dat de wetgever artikel 8 aanvult met een verplichting om alle wetsontwerpen en wetsvoorstellen aan de Commissie voor advies over te leggen voor zover deze ontwerpen en voorstellen op de openbaarmaking van bestuursdocumenten betrekking

hebben, minstens dat de Commissie hiervan automatisch op de hoogte wordt gebracht opdat zij haar initiatiefrecht om advies te verstrekken nuttig kan aanwenden. De Commissie verwijst hierbij naar een passage in haar jaarrapporten waarin ze meermaals het volgende stelt en nu nogmaals in herinnering wenst te brengen:

“De Commissie stelt vast dat soms wetgevende initiatieven worden genomen die betrekking hebben op of gevolgen hebben voor de toegang tot bestuursdocumenten en die onvoldoende rekening houden met het bestaande wettelijke kader. Dit komt niet altijd de rechtszekerheid ten goede. De Commissie beveelt aan dat de wetgever bij het voorbereiden van nieuwe regels gebruik zou maken van de mogelijkheid om daarover het advies van de Commissie in te winnen. De Commissie is door de wetgever immers in het leven geroepen om de coherentie en de interpretatie van de openbaarheidswetgeving te helpen verzekeren.” (bv. Jaarrapport 2011, p. 26)

Een dergelijke bevoegdheid komt trouwens ook toe aan bij wijze van voorbeeld de Gegevensbeschermingsautoriteit voor wat wetgevende initiatieven betreft die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens.

3. De noodzaak van een meer ingrijpende aanpassing

Eén van de problemen die een zware druk legt op de transparantie van het federale openbaarheidssysteem is het bestaan van diverse openbaarheidsregimes: er is immers naast het algemeen openbaarheidsregime voor bestuursdocumenten, een afzonderlijke algemene regeling voor de toegang tot milieu-informatie met de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie en een specifieke regeling voor geografische informatie met de wet van 15 december 2011 tot omzetting van de Richtlijn 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2007 tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap. Daarnaast zijn er ook nog specifieke regimes voor welbepaalde documenten. Zo is een specifieke regeling voor de akten van de burgerlijke stand, er is de uitsluiting van de toepassing van de wet van 11 april 1994 door de classificatiewet van 11 december 1998 op geclassificeerde documenten, er zijn specifieke bepalingen ten aanzien van documenten die betrekking hebben op overheidsopdrachten. Tussen

deze regimes bestaan een aanzienlijk aantal verschilpunten. Dit leidt tot heel wat moeilijkheden, zowel voor de burger als voor het bestuur.

Een aanzienlijke vereenvoudiging kan op een dubbele wijze worden gerealiseerd. In de eerste plaats kunnen eensdeels het algemeen regime voor de toegang tot bestuursdocumenten en anderdeels het algemeen regime dat geldt voor de toegang tot milieu-informatie worden geïntegreerd in één wetgevende tekst. Zowel de Vlaamse als de Brusselse wetgever(s) hebben hiervoor gekozen. De Brusselse wetgever heeft gekozen voor een meer verdergaande integratie dan de Vlaamse wetgever en heeft daarbij ook meer aansluiting gezocht bij de wens van de grondwetgever om enkel relatieve uitzonderingsgronden op te nemen.

Wat milieu-informatie betreft, heeft het federale niveau naast de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden, bv. op het vlak van het nucleaire, slechts beperkte bevoegdheden. Dit leidt ertoe dat heel veel documenten zowel milieu-informatie als niet-milieu-informatie bevatten en hierdoor onder twee openbaarheidsregimes vallen met andere uitzonderingsgronden en andere aanvraag- en beroepsprocedures. Een voorbeeld ter verduidelijking zijn de talloze verzoeken met betrekking tot de COVID-19 gezondheidscrisis. Heel wat van die verzoeken moeten worden beoordeeld vanuit zowel de wet van 11 april 1994 als de wet van 5 augustus 2006. Het begrip milieu-informatie is immers een complex begrip dat zijn grondslag vindt in Europese (richtlijn 2003/4/EG ‘inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie’) en internationale wetgeving (Verdrag van Aarhus) en niet noodzakelijk verband houdt op het “leefmilieu”, zoals dat begrip de grondslag vormt voor de bevoegdheidsverdeling tussen de Federale Staat en de Gewesten. Ook is het mogelijk dat iemand een beroep instelt bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie en dat deze tot de vaststelling komt dat het bij haar ingediende beroep niet gegrond is omdat de informatie niet als milieu-informatie kan worden gekwalificeerd. Dit noodzaakt de burger om de beroepsprocedure in de wet van 11 april 1994 aan te vatten. Deze toestand leidt tot een onbevredigende situatie zoals blijkt uit de beslissingspraktijk van de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie.

Zo blijkt ook dat besturen soms spoorlags één van de beide wetgevingen toepassen zonder afdoende na te gaan welke de correcte toepasselijke

wetgeving is en doen burgers en bedrijven beroep op de wet van 5 augustus 2006 zonder dat het document dat zij wensen te verkrijgen als milieu-informatie kan worden gekwalificeerd al menen ze dat dit wel het geval is.

De Commissie is van mening dat ook op het federale niveau gekozen moet worden voor een vergaande integratie zowel van het toepasselijke openbaarheidsregime als van de toepasselijke beroepsprocedure. Dit zou een grote en belangrijke vereenvoudiging van de openbaarheid van bestuur op het federale niveau betekenen die zowel de besturen als burgers en bedrijven ten goede komt. Recht moet zoveel als mogelijk ook gemakkelijk toepasbaar zijn, ook al is de oorsprong van de twee regimes verschillend. Burgers hebben daaraan immers geen boodschap.

De indieners van het wetsontwerp hebben nagelaten om aan dit fundamentele probleem een oplossing te bieden, waardoor de (ontworpen) toekenning van beslissingsbevoegdheid aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur de toepassingsproblemen enkel maar zal verscherpen.

Om de transparantie te verhogen is het ook belangrijk dat de algemene federale openbaarheidswet als een minimumregeling wordt geconcipieerd, die niet belet dat de wetgever voor specifieke documenten in een ruimere openbaarheid voorziet. Die keuze heeft de wetgever trouwens gemaakt met de wet van 5 augustus 2006 (zie hierover later)

4. De voorgestelde aanpassing van de bepaling over de actieve openbaarheid van bestuur (artikel 2 van het wetsvoorstel)

De Commissie stelt vast dat de indieners van het wetsvoorstel zich geen duidelijk beeld hebben gevormd van wat de bestaande rechtsregels omvatten die betrekking hebben op de zogenaamde “actieve openbaarheid van bestuur” in de wet van 11 april 1994 en de wet van 12 november 1997 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten’ (hierna: wet van 12 november 1997). De bestaande bepalingen in beide wetten hebben geen betrekking op de openbaarmaking van bestuursdocumenten op actieve wijze, maar bevatten bepalingen inzake voorlichting, verplichte vermeldingen op de

correspondentie tussen bestuur en burger, op verplichte vermeldingen op bestuurshandelingen en op de verplichting het organigram publiek te maken. Om die reden heeft de wetgever in de wet van 5 augustus 2006 bepaalde van die verplichtingen niet onder de term “actieve openbaarheid” geplaatst, maar als afzonderlijke transparantieplichtingen. Ook het Vlaamse Bestuursdecreet mist een juridisch kader dat betrekking heeft op de actieve openbaarmaking van bestuursdocumenten. In het gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie¹ en het decreet over het lokaal bestuur van 22 december 2017² hebben deze wetgevers er wel voor gekozen om echt werk te maken van de actieve openbaarheid van bestuur door besturen te verplichten bepaalde bestuursdocumenten actief openbaar te maken. In die zin hebben de indieners van het wetsvoorstel niet de beweging ingezet die in andere landen en op het niveau van de instellingen van de Europese Unie wel is ingezet en bijgevolg op dat vlak niet de in het vooruitzicht gestelde modernisering van de federale openbaarheidswetgeving gerealiseerd, één van de oogmerken van dit wetgevend initiatief.

De huidige informatietechnologie biedt de mogelijkheid om het merendeel van de bestuursdocumenten op actieve wijze en voorzien van zoekmogelijkheden aan te bieden zonder dat de burger een aanvraag moet indienen. Dit levert een aantal voordelen op. In de eerste plaats kan de burger kennis maken met bestuursdocumenten waarvan hij zelfs het bestaan niet afwist. Bovendien houdt de actieve openbaarheid een aanzienlijke administratieve vereenvoudiging in, zowel voor het bestuur als voor de burger. Er moet immers niet langer worden teruggevallen op een procedure en op termijnen die daarmee zijn verbonden.

Door deze omkering in het denken te realiseren, kan het federale bestuursniveau aansluiting vinden bij een internationale tendens die ook wel openbaarheid van bestuur 2.0 wordt genoemd.

Dit sluit natuurlijk niet uit dat ook andere aspecten die verband houden

¹ Gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de openbaarheid van bestuur bij de Brusselse instellingen, *BS* 16 mei 2019, 55.814.

² Decreet over het lokaal bestuur van 22 december 2017, *BS* 15 februari 2019, 11.050.

met informatieverstrekking van het bestuur aan de burger worden aangescherpt, meer bepaald met betrekking tot overheidsvoorlichting dat een specifieke vorm van overheidscommunicatie vormt. Dit hebben de indieners van het voorstel weliswaar gedaan door de introductie met het voorgestelde artikel 2/1. Ze hebben zich hiervoor geïnspireerd op artikel II.2 van het Vlaamse Bestuursdecreet doch hierdoor ook een tekortkoming overgenomen die in dat artikel aanwezig is. Artikel II.2 van het Bestuursdecreet beoogt immers een moderne verwoording te zijn van artikel 28, § 1 van het decreet van 26 maart 2004 'betreffende de openbaarheid van bestuur'. De decreetgever is er evenwel aan voorbijgegaan dat het vroegere artikel 28, § 2 een veel bredere draagwijdte had dan van toepassing te zijn op voorlichting, maar ook van toepassing was op het actief ter beschikking stellen van bestuursdocumenten. De bepaling in het Vlaamse Bestuursdecreet bevat bijgevolg geen bescherming tegen de openbaarmaking van informatie in bestuursdocumenten op actieve wijze die bescherming verdient omwille van één of meer belangen die de decreetgever belangrijk acht.

De wet van 11 april 1994 mist een dergelijke bepaling opdat wat via de passieve openbaarheid niet kan worden verkregen ook niet via de actieve openbaarheid van bestuur openbaar kan worden gemaakt. De regeling in de wet van 11 april 1994 gaat immers niet enkel over openbaarmaking, maar bevat evenzeer bescherming van informatie omwille van bepaalde door de wetgever bepaalde rechten of belangen die om die reden niet openbaar kan worden gemaakt. De federale wetgever was zich in de wet van 5 augustus 2006 'betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie' bewust van deze tekortkoming en heeft hiertoe een bepaling opgenomen, meer bepaald in artikel 28 van deze wet. Die bepaling luidt:

“Wat de milieu-informatie betreft die overeenkomstig artikel 14 moet of kan worden gepubliceerd, gaat de milieu-instantie na of de in artikel 27, § 1, bedoelde uitzonderingen van toepassing zijn. Ze publiceert de milieu-informatie niet indien het algemeen belang niet opweegt tegen de bescherming van een van de door de uitzonderingen bedoelde belangen.

Overeenkomstig artikel 27, § 2, houdt de milieu-instantie rekening met het feit dat deze milieu-informatie al dan niet betrekking heeft op emissies in het milieu.”

Aangezien de indieners van het voorstel beogen voor voorlichting door de besturen kwaliteitsnormen op te leggen, rijst de vraag of de

aangehaalde normen wel afdoende zijn. Er moet immers worden vastgesteld dat in het Vlaamse Bestuursdecreet waarin ze inspiratie putten, er ook nog andere kwaliteitsnormen zijn opgenomen die gelden voor elke vorm van overheidscommunicatie (zie artikel II.12, II.13, II.14 en II.15 van het Vlaamse Bestuursdecreet) en die niet in het voorgestelde artikel zijn opgenomen zonder dat duidelijk is waarom die keuze is gemaakt.

De Commissie wenst de indieners van het wetsvoorstel ook te wijzen op een probleem aangezien artikel 2/1 de uitwerking vormt van wat nu al bepaald is in artikel 2, 1° van de wet van 11 april 1994, bepaling die niet wordt opgeheven zodat de gewijzigde wettekst twee bepalingen zou bevatten met betrekking tot het voorlichtingsbeleid.

De Commissie wil benadrukken dat de bestaande bepaling met betrekking tot overheidsvoorlichting (artikel 2, 1° van de wet van 11 april 1994) en het voorgestelde nieuwe artikel 2/1 een zeer algemeen en vaag karakter hebben die een zeer ruime interpretatiemarge geeft aan de besturen. Deze bepalingen hebben niet het karakter die de indieners van het voorstel eraan toekennen, namelijk dat alleen wetten en decreten waarin een ruimere openbaarheid is bepaald mogelijk zijn en ze niet verder ingeperkt kunnen worden. Als de indieners dit op het oog hebben dan is het belangrijk dat zij dat uitdrukkelijk bepalen.

Ook is het zo dat met betrekking tot de passieve openbaarheid de regel "*lex specialis derogat legi generali*" niet wenselijk is. Trouwens een amendement dat ingediend werd bij de parlementaire bespreking van de wet van 11 april 1994 en dat dit principe wenste in te voeren, haalde de eindmeest niet. De federale wetgever heeft wel al gesteld dat de bepalingen van de wet van 11 april 1994 en van de wet van 12 november 1997 geen afbreuk doen aan de wetten of decreten die in een ruimere (en dus vanuit het oogpunt van artikel 32 van de Grondwet meer beschermende) openbaarheid voorzien. Het is aangewezen dat de wet van 11 april 1994 wat ook het geval is met de passieve openbaarheidsbepalingen in het Vlaamse Bestuursdecreet een minimumrecht op informatie bevat waarop een burger steeds een beroep kan doen, ongeacht het bestaan van specifieke (ruimere) rechten van toegang die hij kan uitoefenen. Dit werd trouwens expliciet tot uitdrukking gebracht in de wet van 5 augustus 2006, meer bepaald in artikel 5 dat als volgt luidt:

“Deze wet doet geen afbreuk aan wettelijke bepalingen die in een ruimere openbaarheid van bestuur voorzien.

Deze wet blijft van toepassing op milieu-informatie waarvoor specifieke regels van toegang tot informatie bestaan.”

De Commissie wenst de indieners van het voorstel er toch op te wijzen dat de toevoeging “telkens als dat nuttig, belangrijk of noodzakelijk is” zeer vaag is en de verplichting danig afzwakt. Bovendien is de niet-toepassing van deze bepaling niet of nauwelijks te controleren en te sanctioneren.

5. De aanpassing van de bepalingen van de passieve openbaarheid van bestuur

5.1. De voorgestelde herformulering van het laatste lid van artikel 5 van de wet van 11 april 1994

De indieners van het wetsvoorstel pogen met hun voorstel de registratieverplichting die nu al is voorzien in de wet van 11 april 1994 duidelijker te reguleren en hieraan een bijkomend recht toe te kennen zoals dat ook het geval is in het Vlaamse Bestuursdecreet.

De Commissie stelt evenwel vast dat het nieuw voorgestelde lid toch enkele vragen oproept. Zo is het aangewezen dat alle vragen om toegang tot een bestuursdocument die een federale administratieve overheid ontvangt, geregistreerd worden. Pas via het onderzoek zal vaak kunnen worden uitgemaakt of een federale administratieve overheid er over beschikt. Bovendien leidt de vaststelling dat een federale administratieve overheid niet over een bestuursdocument beschikt tot bepaalde juridische gevolgen. Het is dan ook belangrijk dat ook voor deze aanvragen een registratie plaatsvindt.

De Commissie wenst op te merken dat de formulering van het bijkomend recht dat aan een aanvrager wordt toegekend voor verbetering vatbaar is. Zo kan het woord ‘openbaar’ niet worden gebruikt omdat openbaar binnen het kader van de openbaarheidswetgeving slaat op het publiek toegankelijk zijn. Bovendien moet duidelijk zijn dat een aanvrager slechts een recht van toegang tot de registratie van zijn aanvraag heeft en niet tot die van

andere aanvragen.

De Commissie stelt zich ook vragen bij de combinatie van enerzijds de toekenning van een specifiek recht van toegang en anderzijds het opleggen van de verplichting om een ontvangstbewijs aan de aanvrager te bezorgen. Het is volgens de Commissie meer aangewezen dat enkel een ontvangstbewijs aan de aanvrager wordt bezorgd waarin de gegevens van de registratie worden vermeld.

5.2. De voorgestelde aanpassingen aan artikel 6 van de wet van 11 april 1994

5.2.1. Algemeen

Artikel 6 van de wet van 11 april 1994 bevat een allegaartje van bepalingen die zowel betrekking hebben op de in te roepen uitzonderingsgronden, op de behandeling van de aanvraag, op de behandelingstermijnen en op de beslissing. Het is aangewezen dat voor de leesbaarheid dat deze verschillende aspecten telkens in een afzonderlijke bepaling worden opgenomen. Waar in de huidige tekst het geheel vrij compact is, wordt dit artikel door de voorgestelde wijziging evenwel aanzienlijk uitgebreid en daardoor de samenhang van de tekst bemoeilijkt.

5.2.2. De voorgestelde invoeging van een nieuwe paragraaf 3/1 aan artikel 8 van de wet van 11 april 1994

De voorgestelde bepaling beoogt in het geval de aanvraag kennelijk onredelijk of kennelijk te vaag geformuleerd is, aan de federale administratieve overheden de verplichting op te leggen om de aanvrager te verzoeken om zijn aanvraag te specificeren of te vervolledigen, legt hiertoe ook een termijn op en vermeldt nog welke informatie in dit verband moet worden gegeven. Deze voorgestelde bepaling is ontleend aan artikel II.42 van het Vlaamse Bestuursdecreet. De Commissie vindt dit een waardevolle aanvulling van de huidige tekst zodat het niet moet komen tot een formele afwijzing op één van die gronden zodanig dat de burger zijn aanvraag opnieuw moet indienen en de volledige procedure moet overdoen. De Commissie vindt het trouwens aangewezen dat de beide uitzonderingsgronden waarop dit voorgestelde artikel betrekking heeft, ook zouden herbekeken worden. Zo beveelt de Commissie aan om

ze te formuleren als verplichte uitzonderingsgronden en dat zo toegevoegd wordt dat ze slechts kunnen worden ingeroepen nadat een verzoek tot verduidelijking zoals bepaald in artikel 6, § 3/1 onbeantwoord is gebleven. Het is immers logisch dat wanneer een verzoek kennelijk te vaag geformuleerd blijft (in dit geval weet de administratieve overheid niet wat de aanvrager precies wil) of kennelijk onredelijk blijft, dat logischerwijze de aanvraag moet worden afgewezen.

5.2.3. De voorgestelde aanvulling van paragraaf 4

Met hun voorstel willen de indieners een bijkomende verplichting opleggen aan federale administratieve overheden, door ze de verplichting op te leggen ingeval van gedeeltelijke openbaarmaking aan te geven waar ze informatie hebben weggelaten en op grond van welke bepaling dit gebeurde. Ook hier hebben de indieners inspiratie gezocht in artikel II.45, § 2, tweede lid van het Vlaamse Bestuursdecreet.

De Commissie kan zich vinden in de verplichting aan te geven waar in een bestuursdocument informatie werd verwijderd. Ze ziet evenwel niet in dat in het bestuursdocument eveneens de juridische grondslag moet worden vermeld op grond waarvan dit gebeurde. De weigering om toegang te verlenen tot bepaalde informatie in een bestuursdocument vindt plaats in de motivering van de beslissing over de aanvraag. Uit de adviespraktijk van de Commissie en de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat die voldoende precies moet zijn zodat kan worden vastgesteld op welke informatie deze betrekking heeft. Er moet vermeden worden dat administratieve overheden dubbel werk zouden moeten verrichten zonder dat dit ook daadwerkelijk een meerwaarde voor de burger oplevert. Trouwens ook over het aanduiden van de plaats waar informatie niet is openbaar gemaakt kunnen vragen over het nut ervan worden gesteld. Waar het louter zwart of wit maken belangrijke informatie bevat over de omvang van de vertrouwelijke informatie, is dit niet noodzakelijk het geval wanneer die informatie gewoon uit een digitaal document wordt gehaald. In dit laatste geval is immers niet meteen duidelijk hoeveel informatie aan de openbaarmaking is onttrokken. De wetgever moet steeds afwegen of de bepalingen die hij wenst op te leggen wel een meerwaarde hebben omdat zij ook lasten met zich meebrengen.

5.2.4. De voorgestelde vervanging van paragraaf 5

Voor de voorgestelde paragraaf wordt volgende verantwoording aangevoerd:

“Naar analogie met de decreetgever, dient de verzoeker binnen een termijn van 20 kalenderdagen na ontvangst te worden beantwoord door de betrokken administratieve overheid, in plaats van binnen de 30 kalenderdagen zoals voorheen voorzien. De termijnen om te reageren op een verzoek worden dus verkort met 10 dagen (zie punt 3°).

Anderzijds worden de termijnen in geval van uitstel verlengd naar 20 kalenderdagen na ontvangst, in plaats van 15 kalenderdagen, zodat complexe aanvragen correct kunnen worden behandeld en een snellere reactie van de federale administratieve overheden aan de verzoeker wordt gegarandeerd (zie punt 3°).” (*Parl. St. Kamer, 2020-2021, nr. 552127/001, 9*)

De indieners van het voorstel blijken de termijnen die nu opgenomen zijn in de wet van 11 april 1994 te willen wijzigen en sluiten daarbij aan bij het Vlaamse Bestuursdecreet zonder er zich van bewust te zijn dat het Vlaamse openbaarheidssysteem afwijkt van het federale openbaarheidssysteem.

In de eerste plaats hanteert de wet van 11 april 1994 kennisgevingstermijnen, d.w.z. dat de burger die een verzoek indient binnen dertig kalenderdagen in het bezit moet zijn gesteld van de beslissing van de overheid over zijn openbaarheidsvraag. Dat betekent dat een federale administratieve overheid niet beschikt over een beslissingstermijn van 30 kalenderdagen. Bovendien vangen de termijnen op het federale niveau aan bij de ontvangst van de aanvraag en niet zoals het geval is in het Bestuursdecreet, na registratie van de aanvraag. Bovendien bepaalt het Bestuursdecreet dat de termijnen altijd maar beginnen lopen de dag volgend op de registratie. Dit betekent dat het verschil tussen de federale en de Vlaamse termijnregeling minder groot is dan op het eerste gezicht lijkt.

Het voorstel om de termijn in te korten is trouwens niet aangewezen. Het centrale principe is en blijft nog altijd dat “zo spoedig mogelijk” moet worden ingegaan op een aanvraag. M.a.w. de uiterste termijn is een termijn die vooral belangrijk is wanneer de aanvraag betrekking heeft op

veel documenten, een federale overheidsdienst veel vragen ontvangt of het onderzoek van de aanvraag tijd vraagt. Het is dan ook niet onmiddellijk in te zien dat een verkorting van de termijn echt een meerwaarde biedt. Er is weliswaar voorzien in de mogelijkheid om de termijn te verlengen, maar deze is gebonden aan voorwaarden en aan een motiveringsplicht. Op deze manier worden overheidsdiensten gedwongen om bijkomende beslissingen te nemen die in de meeste gevallen vermeden hadden kunnen worden als de bestaande termijn behouden blijft.

Bovendien stellen de indieners van het wetsontwerp het volgende wat in deze gewijzigende bepaling aan bod komt:

“In dit wetsvoorstel worden de procedures aangepast aan de 21e eeuw zodat een aanvraag niet alleen schriftelijk, maar ook op andere manieren kan worden ingediend, zoals via e-mail of webformulier”. (*Parl. St. Kamer, 2020-2021, nr. 552127/001, 4*)

De indieners lijken voorbij te gaan aan het feit dat de Commissie al lang heeft geoordeeld dat onder schriftelijk vele vormen van communicatie begrepen kunnen worden zodat het geen meerwaarde biedt om bepaalde communicatievormen op te sommen. Onder schriftelijk wordt immers verstaan: per brief, via e-mail, via webformulier van een overheidsinstelling, via fax, via een blad papier dat ter plaatse wordt afgegeven, ... De ontworpen bepaling is trouwens gehaald uit het Vlaams Bestuursdecreet (zie artikel II.40, § 1, artikel II.43, § 1, tweede lid). Vreemd is ook – al wordt er nauwelijks nog gebruik van gemaakt – dat het Bestuursdecreet het indienen van een aanvraag via fax uitsluit. Bovendien is de formulering in de wet van 11 april 1994 ‘schriftelijk’ dermate ruim dat ze eventueel ook nog andere vormen van communicatie toelaat die in de toekomst zouden kunnen aangewend worden. De Commissie ziet dan ook geen meerwaarde om een bepaling te wijzigen die al toepasbaar is aan de 21^{ste} eeuw en in de praktijk geen problemen oplevert, zeker niet wanneer vaststaat dat het voorgestelde zelfs bepaalde vormen van communicatie uitsluit die wel onder het begrip “schriftelijk” kunnen worden gevat.

De Commissie ziet niet onmiddellijk de meerwaarde in van het laatste lid van het voorgestelde artikel 6, § 5 van de wet van 11 april 1994. Op federale administratieve overheden is immers hoe dan ook artikel 2, 4°

van deze wet van toepassing op grond waarvan zij de beroepsmogelijkheden dienen te vermelden.

5.2.5. De voorgestelde invoeging van een zesde paragraaf aan artikel 6

De Commissie vindt het een logisch voortvloeisel van het voorgestelde artikel 6, § 3/1 om te bepalen dat de termijnen worden opgeschort totdat de aanvrager zijn verzoek heeft gespecificeerd of vervolledigd. De Commissie heeft hierover geen opmerkingen.

5.2.6. De voorgestelde invoeging van een zevende paragraaf aan artikel 6

Deze voorgestelde bepaling is een logisch voortvloeisel van de wijziging van andere voorgestelde bepalingen. De Commissie heeft hierover geen opmerkingen tenzij wat de termijn betreft en verwijst hiervoor naar wat ze al stelde in 3.2.4.

5.2.7. De voorgestelde invoeging van een achtste paragraaf aan artikel 6

De Commissie juicht het initiatief toe om het inzagerecht beter te reguleren en verwijst naar adviezen waarin zij hierover al een duidelijk standpunt heeft ingenomen en nog in haar meest recente jaarverslag. De Commissie wil evenwel opmerken dat het eerste lid van de voorgestelde § 8 bepaalde problemen oproept. Zo ziet de Commissie niet in wat het nut is van de passage “indien de terbeschikkingstelling via elektronische weg of per brief onmogelijk is”. De bepaling heeft immers geen betrekking op de uitoefening van het recht op het verkrijgen van een kopie, maar enkel op het inzagerecht.

Bovendien is het aangewezen in de toelichting te vermelden dat de mogelijkheid die federale administratieve overheden krijgen om nadere regels vast te stellen voor de wijze waarop het inzagerecht kan worden uitgevoerd, niet voor gevolg kan hebben dat het inzagerecht op onredelijke wijze zou worden beperkt vooral dan wat het tijdsaspect betreft waarin het inzagerecht kan worden uitgeoefend.

Het tweede lid heeft betrekking op het recht op het verkrijgen van een kopie. In deze bepaling wordt de bestaande praktijk juridisch verankerd. De Commissie heeft hierover geen opmerkingen.

5.2.8. De voorgestelde invoeging van een negende alinea aan artikel 6

De Commissie ziet niet goed de meerwaarde in van deze bepaling die tot doel heeft enerzijds de motiveringsplicht te regelen en anderzijds de verplichting tot de vermelding van de beroepsmogelijkheden. De motiveringsverplichting wordt al geregeld in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en de verplichting tot de vermelding van de beroepsmogelijkheden in artikel 2, 4° van de wet van 11 april 1994. Bovendien voert deze bepaling een afwijking in ten opzichte van de wet van 29 juli 1991. Deze verplicht immers de motivering in de beslissing zelf aan te brengen en niet in de kennisgeving. Het is niet aangewezen om af te wijken van wat nu al is bepaald in de wet van 29 juli 1991. In dit licht zou de voorgestelde bepaling herschreven moeten worden.

5.2.9. De voorgestelde invoeging van een paragraaf 10 in artikel 6

De Commissie stelt zich heel wat vragen bij de voorgestelde bepaling.

Het is belangrijk om de doelstelling na te gaan die de indieners op het oog hebben:

“Indien een verzoek wordt afgewezen omdat het een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking tot misvatting aanleiding kan geven (omdat het bestuursdocument onjuiste of onvolledige gegevens bevat), wordt de betrokken overheid ertoe aangezet om transparant te communiceren naar de verzoeker met betrekking tot de voltooiing van dat betreffende bestuursdocument, opdat de bezoeker geïnformeerd zou zijn wanneer hij een nieuw verzoek kan indienen.” (*Parl. St. Kamer*, 2020-2021, nr. 552127/001, 10)

De Commissie stelt vast dat er geen correcte interpretatie wordt gegeven aan de uitzonderingsgrond vermeld in artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994. Deze uitzondering heeft niet zozeer betrekking op onjuiste of onvolledige gegevens, maar wel op een document waaraan nog wordt

gewerkt waardoor het zich nog in een toestand bevindt dat de openbaarmaking ervan tot misvatting zou kunnen leiden. Het onvolledig/onafgewerkt zijn en kunnen aantonen dat dit kan leiden tot misvatting zijn cumulatieve voorwaarden om deze uitzonderingsgrond te kunnen invoeren, naast het feit dat er een belangenafweging dient plaats te vinden. In dit geval stelt de voorgestelde bepaling dat de beslissing moet aangeven “welke federale administratieve overheid verantwoordelijk is voor de afwerking van het bestuursdocument, alsook de geschatte termijn voor de voltooiing ervan”. In principe komt deze situatie weinig voor omdat het verspreiden van een bestuursdocument naar een andere overheidsdienst en dus buiten de eigen overheidsdienst is gebracht, er in de regel op wijst dat het document wel degelijk een afgewerkt karakter vertoont. Dit is natuurlijk niet zo wanneer twee of meer overheidsdiensten samen aan één tekst werken, maar dan nog is het voor een overheidsdienst moeilijk in te schatten wanneer een andere overheidsdienst de tekst zal voltooiën. Zoiets kan ze eventueel wel voor haarzelf bepalen, maar niet voor een andere overheidsdienst. In dit verband wenst de Commissie te verwijzen naar haar uitvoerig advies uit eigen beweging nr. 2018-105 dat op haar website raadpleegbaar is (https://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/com/publicite/avis/2018/ADVIES-2018-105.pdf)

5.3. De voorgestelde aanpassing van artikel 7 van de wet van 11 april 1994

Met deze bepaling beogen de indieners van het wetsvoorstel de procedure voor de verbetering van bestuursdocumenten verder uit te werken in navolging van het Vlaamse Bestuursdecreet. Ze stellen in dit verband het volgende:

“Die procedure wordt in dit artikel meer omstandig omschreven, zodat ze meer rechtszekerheid schept voor zowel verzoeker als de betrokken overheid.

Zo wordt de voorwaarde ingevoegd om bewijsstukken voor te leggen met betrekking tot het aanpassen van persoonsgegevens, wordt in de mogelijkheid voorzien voor de verzoeker om de aanvraag te vervolledigen of specificeren, en worden er termijnen ingevoegd, opdat de procedure spoedig en transparant verloopt. Bovendien ontvangt de verzoeker steeds een ontvangstbevestiging van de betrokken overheid waaraan het verzoek is gericht.” (*Parl. St. Kamer, 2020-2021, nr. 552127/001, 10*)

De Commissie heeft geen bezwaren om de procedure voor het verbeteren en aanvullen van bestuursdocumenten te verduidelijken en te expliciteren. Ze wil evenwel enkele voorbeholden maken die verband houden met het feit dat ook deze bepaling ontleend is aan de bepaling in het Bestuursdecreet en niet noodzakelijk zonder meer in de federale regelgeving kan worden ingepast.

In de eerste plaats wordt een begrip geïntroduceerd dat vreemd is aan de openbaarheidswetgeving, namelijk het begrip “persoonsgegevens” en die niet noodzakelijk samenvalt met wat de wetgever met deze procedure heeft beoogd. Deze procedure staat immers los van het correctierecht zoals dit door Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG’ (algemene verordening gegevensbescherming) is bepaald. Het is beter om de formulering aan te houden die in de huidige regeling wordt gebruikt, namelijk “onjuiste of onvolledige gegevens bevat die hem betreffen”.

In de tweede plaats kennen de indieners van dit wetsvoorstel ook een recht van toegang tot de registratie van hun aanvraag tot verbetering of aanvulling in, maar wordt er gesteld dat die “registratie openbaar is voor de verzoeker”. Zoals de Commissie al heeft opgemerkt is het begrip “openbaar” hier niet aangewezen en kan beter worden gesproken van een recht van toegang dat aan de aanvrager toekomt.

Een derde voorbehoud wil de Commissie maken ten aanzien van de voorgestelde termijnen. De Commissie wil er wel op aandringen dat de termijnen voor verbetering en aanvulling gelijk zouden zijn met de termijnen voor een aanvraag om toegang tot bestuursdocumenten, maar vindt het niet nodig om die laatste termijnen in te korten.

Als vierde voorbehoud ziet de Commissie geen meerwaarde in de opsomming van bepaalde communicatiemiddelen die de aanvrager kan aanwenden om zijn verzoek tot verbetering of aanvulling in te dienen, terwijl het begrip ‘schriftelijk’ meer mogelijkheden biedt.

5.4. De voorgestelde aanpassing van artikel 8 van de wet van 11 april 1994: de administratieve beroepsprocedure

De indieners van dit wetsontwerp beogen om de Commissie bindende beslissingsbevoegdheid toe te kennen in navolging van wat de wetgevers van het Waalse Gewest¹, de Franse Gemeenschap² en de wetgevers van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie³ relatief recent hebben doorgevoerd. De Vlaamse Gemeenschap/Vlaamse Gewest had al heel wat langer beslissingsbevoegdheid toegekend aan het beroepsorgaan dat zij daarvoor in het leven had geroepen. Zij stellen in dit voorstel uitdrukkelijk het volgende:

“De indieners van dit wetsvoorstel willen de juridische waarde en kracht van de beslissingen van de CTB versterken door, naar analogie met de gewesten, te voorzien in een bindende beslissingsbevoegdheid voor de CTB.

Om in een bindende beslissingsbevoegdheid voor de CTB te voorzien, zouden het statuut, het personeelsbestand en een vergoeding voor de CTB-leden herbekeken moeten worden. Mede daarom stellen de indieners een uitgestelde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voor.”
Parl. St. Kamer, 2020-2021, nr. 552127/001, 6).

5.4.1. De voorgestelde vervanging van paragraaf 2 van artikel 8 van de wet van 11 april 1994

De Commissie heeft geen opmerkingen over het voorgestelde *eerste lid*, al vindt ze volgende passage overbodig “ook in het geval van een uitdrukkelijk besluit tot afwijzing door een federale administratieve overheid”. De bestaande bepaling dat de verzoeker die moeilijkheden

¹ Decreet van 2 mei 2019 tot wijziging van het decreet van 20 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur en het Wetboek van de Plaatselijke Democratie en de Decentralisatie met het oog op het toewijzen van een sterkere rol aan de Commissie voor de toegang tot de bestuursdocumenten (CADA) van het Waalse Gewest, *BS* 30 augustus 2019, 83.606.

² Decreet van 14 maart 2019 tot wijziging van het decreet van 22 december 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur om de rol te verstevigen van de Commissie voor de toegang tot de administratieve documenten (CADA) van de Franse Gemeenschap, *BS* 13 mei 2019, 48.013.

³ Gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie ‘betreffende de openbaarheid van bestuur bij de Brusselse instellingen’, *BS* 16 mei 2019, 55.814.

ondervindt bij het verkrijgen van toegang tot of het aanvullen of verbeteren van een bestuursdocument omvat immers al dit geval zodat dit niet verder meer behoeft geëxpliciteerd.

Wat het voorgestelde *tweede lid* betreft, verwijst de Commissie in de eerste plaats naar de opsomming van de wijzen waarom het beroepsschrift kan worden ingediend. Zij meent dat dit kan opgevangen worden door te stellen dat het beroepsschrift schriftelijk moeten worden ingediend. De Commissie juicht toe dat er in de wet van 11 april 1994 een vervaltermijn zou worden opgenomen om de beroepsprocedure in te stellen. Ook al ontbreekt een dergelijke termijnbepaling in de huidige wet, toch heeft de Commissie al meermaals gesteld dat gegeven de doelstelling van de toenmalige wetgever om een vlotte procedure in te stellen zodat de burger binnen een redelijke termijn duidelijkheid zou krijgen over het standpunt van de betrokken federale administratieve overheid, de termijn om een beroep in te stellen niet onbeperkt is, maar redelijk moet worden uitgeoefend. Het is natuurlijk aangewezen dat dit uitdrukkelijk in de wetgeving wordt opgenomen. Wel merkt de Commissie op dat de indieners in hun verantwoording het ontbreken van een termijn in de wet op vandaag koppelen aan het feit dat het niet zou gaan om een beroep (*Parl. St. Kamer, 2020-2021, nr. 552127/001, 7*). Dit is niet correct. Het administratief beroep bestaat wel uit twee stappen, namelijk een verzoek tot heroverweging bij de betrokken federale administratieve overheid en een verzoek om advies bij de Commissie. De beide aanvragen moeten tegelijkertijd worden ingediend. Samen maken ze op vandaag het administratief beroep uit, waarbij het verzoek om advies op grond van artikel 8, § 2, onlosmakelijk verbonden is aan het verzoek tot heroverweging.

In de tweede plaats vindt de Commissie de beroepstermijn te kort. Ook de indieners van het voorstel van wet stellen dat “de verzoekers steeds voldoende tijd (moeten) krijgen om in beroep te kunnen gaan tegen enerzijds een eventuele (stilzwijgende) negatieve beslissing van de betrokken administratieve overheid als anderzijds een eventuele negatieve beslissing van de CTB” (*Parl. St. Kamer, 2020-2021, nr. 552127/001, 6*). Tot die vaststelling is ook de wetgever gekomen in de wet van 5 augustus 2006 en heeft deze ervoor gekozen om die op 60 dagen te plaatsen, een termijn die trouwens overeenstemt met de termijn om een beroep in te stellen bij de Raad van State. De indieners hebben in dit tweede lid ook teruggrepen naar de bepaling in artikel II.48, § 1,

tweede lid. De decreetgever vond deze bepaling trouwens onvoldoende duidelijk en heeft de formulering zelf recent vervangen door het decreet van 2 juli 2021 tot wijziging van het Vlaamse Bestuursdecreet van 7 december 2018 (*BS* 8 juli 2021, 68.914). Nu luidt de desbetreffende bepaling als volgt:

“De aanvrager dient het beroep in met een brief, met een e-mail of, in voorkomend geval, met een webformulier binnen een termijn van dertig kalenderdagen die ingaat op een van de volgende dagen:

1° als de aanvraag is afgewezen: op de dag nadat de beslissing verstuurd is;
2° als de aanvraag volledig of gedeeltelijk is ingewilligd, maar niet is uitgevoerd binnen de termijnen, vermeld in artikel II.44, § 1: op de dag nadat de termijn, vermeld in artikel II.44, § 1, verstreken is.”

Wat het derde voorgestelde lid betreft, stelt de Commissie vast dat hiermee afbreuk wordt gedaan aan het bestaande artikel 2, 4° van de wet van 11 april 1994 door de sanctie op het niet vermelden van de beroepsmogelijkheden sterk in te perken. De Commissie ziet niet in waarom dit nodig is en waarom die keuze die ontleend is aan het Bestuursdecreet, ook op het federale bestuursniveau zou moeten gelden.

De Commissie juicht het voorgestelde vierde lid toe waarbij een beroepindiener de Commissie de nodige informatie moet verstrekken om een beroep te kunnen behandelen en dat er een sanctie voorzien is namelijk dat de termijn voor de Commissie om een beslissing te nemen pas begint te lopen van zodra de Commissie in het bezit is gesteld van de nodige informatie. Ook in dit verband is de adviespraktijk van de Commissie op dit ogenblik zo geëvolueerd dat als zij vaststelt dat niet wordt ingegaan op een eenvoudig verzoek om haar de nodige informatie te verstrekken, zij de adviesaanvraag als niet ontvankelijk beoordeelt.

5.4.2. De voorgestelde invoeging van een paragraaf 2/1 in artikel 8 van de wet van 11 april 1994

De Commissie heeft geen opmerkingen met het ontworpen artikel tenzij de vermelding dat de registratie openbaar is voor de verzoeker en waarover zij al tweemaal opmerkingen heeft gemaakt. Ook wijst de Commissie op haar voorbehoud om enerzijds een specifieke toegangsrecht toe te kennen en anderzijds een verplichting tot het versturen van een ontvangstmelding op te leggen.

De Commissie stelt evenwel vast dat aan de berichtgeving dat er een beroep bij haar is ingediend, geen verplichting is toegevoegd voor de federale administratieve overheden om binnen een door de wet bepaalde termijn de Commissie is het bezit te stellen van de betrokken bestuursdocumenten en van alle nuttige informatie die zij nodig acht om het beroep in behandeling te nemen.

Evenmin wordt een oplossing geboden voor het probleem waarmee de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie wordt geconfronteerd dat slechts laattijdig of helemaal niet deze informatie wordt bezorgd zodat deze Commissie niet in de mogelijkheid is om een beslissing te nemen. De Raad van State eist immers dat een dergelijke commissie met beslissings- en hervormingsbevoegdheid de betrokken documenten zelf moet hebben kunnen inkijken en beoordelen.

5.4.3. De voorgestelde invoeging van een paragraaf 2/2 in artikel 8 van de wet van 11 april 1994

Wat het eerste lid van deze ontworpen bepaling betreft, verwijst de Commissie naar haar opmerking over de wijze waarop wordt gecommuniceerd.

De Commissie stelt vast dat de ze weliswaar de mogelijkheid krijgt om het nemen van haar beslissing en het ter kennis brengen van haar beslissing aan de beroepsindiener te verlengen, maar dat de voorwaarden waaronder dit kan gebeuren beperkter zijn dan wat toekomt aan een federale administratieve overheid. Ze vindt het logisch aangezien zij normalerwijze met de moeilijker dossiers te maken krijgt, dat ze hiervoor voldoende tijd krijgt en dat een verlenging ook langer zou moeten kunnen.

5.4.4. De voorgestelde invoeging van een paragraaf 2/3 in artikel 8 van de wet van 11 april 1994

Met deze bepaling beogen de indieners van het beroep de uitvoering van haar beslissing te regelen. Deze moet binnen een termijn van vijftien kalenderdagen na ontvangst van de beslissing van de Commissie door de federale administratieve overheid gebeuren.

Als de federale administratieve overheid deze beslissing niet uitvoert, voert de Commissie deze uit.

De Commissie kan zich vinden in een dergelijke werkwijze waarbij in de eerste plaats de uitvoering een taak is van de betrokken administratieve overheid. De Commissie stelt evenwel vast dat er geen oplossing wordt geboden voor het geval de Commissie zelf niet in het bezit is van de betrokken bestuursdocumenten.

5.4.5. De voorgestelde invoeging van een paragraaf 2/4 in artikel 8 van de wet van 11 april 1994

De voorgestelde bepaling beoogt het beroep tegen de beslissing van de Commissie vast te leggen. De Commissie stelt zich evenwel vragen bij deze bepaling. De bevoegdheid van de Raad van State over het objectief contentieus vindt zijn grondslag direct in de RvS-wet zodat dit niet nader moet worden bepaald in de wet van 11 april 1994 als de indieners van het wetsvoorstel menen dat het beroep ingediend tegen de beslissingen van de Commissie als een annulatieberoep moet worden gezien in de zin van artikel 14, § 1 van de RvS-wet. Het is dan ook niet wenselijk als dit wordt beoogd om hierover (dubbelop) een expliciete bepaling in de wet van 11 april 1994 op te nemen.

Het staat de indieners van dit wetsvoorstel vrij om in artikel 32 van de Grondwet een (subjectief) politiek recht te lezen waarbij ze voor de oplossing van dat geschil de Raad van State kan aanwijzen als rechter in het subjectief contentieus wat geschillen omtrent politieke rechten betreft. In dit geval is er niet langer meer sprake van een annulatieberoep, maar betreft het de beslechting in volle bevoegdheid van een subjectief recht. In dit laatste geval is de toewijzing aan de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in artikel 16 van de RvS-wet aangewezen.

5.5. *Voorgestelde wijzigingen aan het koninklijk besluit van 29 april 2009 betreffende de samenstelling en werkwijze van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten*

De Commissie wil erop wijzen dat het ongebruikelijk en legistiek ook niet is aan te bevelen dat de wetgever zelf een koninklijk besluit wijzigt.

Niets staat trouwens in de weg dat de wetgever zelf deze aspecten in de wet zelf regelt. Het zou zelf logisch zijn om de Commissie een sterkere verankering te geven en haar onafhankelijkheid te verzekeren. De onafhankelijkheid is immers een belangrijke voorwaarde voor het goed functioneren van de Commissie.

6. Enkele aspecten die een wetgevend optreden vereisen

Naar aanleiding van dit wetsvoorstel wil de Commissie de wetgever attent maken op een aantal onopgeloste problemen waarvan zij al melding heeft gemaakt in haar jaarverslagen.

6.1. De uitbreiding van het personeel toepassingsgebied

Het personeel toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 is beperkt tot administratieve overheden.

Het begrip “administratieve overheid” wordt er omschreven 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 van 11 april 1994; artikel 2, tweede lid, 1° van de wet van 12 november 1997).

Het begrip “administratieve overheid” in die zin is te nauw verbonden met het nemen van eenzijdig bindende beslissingen en met het objectief contentieux. Het is echter uitdrukkelijk de bedoeling van de grondwetgever geweest om die koppeling niet te maken, en een recht van toegang te verzekeren tot alle bestuursdocumenten ongeacht het feit of ze direct met een besluitvormingsproces verband houden. Ook de Commissie heeft dat standpunt gehuldigd in haar jaarrapport 2011, waar zij het volgende stelde en waarnaar de Commissie is haar daarop volgende jaarrapporten heeft verwezen:

“De toepassing van de openbaarheid van bestuur vereist echter niet noodzakelijk het bestaan van administratieve rechtshandelingen, zodat de referentie aan artikel 14 van de wetten op de Raad van State in sommige gevallen problemen stelt. Omwille van de rechtszekerheid is het dan ook wenselijk dat de wetgever het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 zelf duidelijk omschrijft en daarbij, in lijn met artikel 32 van de Grondwet, kiest voor een ruime invulling.”

Niet enkel vormt het begrip “administratieve overheid” een te smalle basis om het grondwettelijke recht vorm te geven, bovendien leidt het begrip tot heel wat rechtsonzekerheid onder meer door de fluctuerende rechtspraak van het Hof van Cassatie en een verschil in het standpunt van de verschillende kamers van de Raad van State wat trouwens ook verbonden is met de materie waarover zij zich uitspreken.

Op vandaag zijn de wet van 5 augustus 1994 en de wet van 12 november 1997 niet of slechts beperkt van toepassing op een aantal instellingen zoals de meergemeentepolitiezones en de hulpverleningszones. Bovendien heeft er zich een evolutie ingezet waarbij ook niet-administratieve overheden voor bepaalde van hun activiteiten onder de wet van 11 april 1994 kunnen worden gebracht onder invloed van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Deels is de wetgever aan die kritiek tegemoetgekomen door artikel 14, § 1 van de RvS-wet te wijzigen. Recente rechtspraak van het Grondwettelijk Hof toont evenwel aan dat deze uitbreiding niet voldoende is.

Het begrip “administratieve overheid” sluit ook een aantal instellingen uit, denken we maar aan de beleidscellen en de vraag is of die uitsluiting wel wenselijk is al moet eraan worden toegevoegd dat het brengen van de beleidscellen onder het toepassingsgebied zoals dit nu al het geval is voor het recht van toegang tot milieu-informatie onder de wet van 5 augustus 2006 niet vraagt om de toevoeging van een specifieke uitzonderingsgrond zoals trouwens de Vlaamse decreetgever heeft gedaan in het vroegere openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004, uitzonderingsgrond die ook werd opgenomen in het Vlaams Bestuursdecreet van 7 december 2018.

Volgens de Commissie is het niet aangewezen dat de wetgever hierbij grijpt naar nieuwe woorden, noties of begrippen. Niets staat in de weg dat de wetgever evenwel gebruik maakt van het woord “administratieve overheid” zonder dit te verbinden met het begrip administratieve overheid “als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State”. De Commissie stelt vast dat de Brusselse wetgever hiervoor heeft gekozen. In dit geval dient de definitie wel te verwijzen naar de verschillende overheden die nu al gevat worden door de wet van 11 april 1994 en de wet van 12 november 1997. Dit zou meteen ook toelaten om de wet van 12 november 1997 op te heffen.

6.2. *De problematische toevoeging van de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 2, 4° van de wet van 11 april 1994*

De Commissie wenst te wijzen op de problematische toevoeging in artikel 6, § 2 van een 4° door de wet van 4 februari 2010 'betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten' (B.S. 10 maart 2010). Artikel 6, § 2, 4° bepaalt nu het volgende:

“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 aan de belangen bedoeld in artikel 3 van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen.”

De Commissie heeft er meermaals op gewezen dat deze bestaande bepaling om verschillende redenen problematisch is. In de eerste plaats verwijst deze bepaling naar “de belangen” bedoeld in artikel 3 van de wet van 11 december 1998 'betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen', zonder deze in relatie te brengen met de classificatie van documenten. Daarnaast wordt aldus naar een aantal belangen verwezen die al door artikel 6, § 1 worden beschermd. Bepaalde belangen worden dus tweemaal beschermd, zij het in andere bewoordingen en onder andere voorwaarden: in artikel 6, § 1, gaat het om relatieve uitzonderingsgronden, zodat er een belangenafweging dient plaats te vinden met het algemeen belang dat met de openbaarmaking is gediend, terwijl dit niet het geval is voor de uitzonderingsgronden van artikel 6, § 2, waar het voldoende is vast te stellen dat de openbaarmaking afbreuk doet aan de daarin opgenomen gronden. Een dergelijke formulering kan aanzienlijke interpretatieproblemen opleveren. De Commissie wil er trouwens op wijzen dat het bestaan van absolute uitzonderingsgronden ingaat tegen de geest van artikel 32 van de Grondwet zelf. De grondwetgever was immers van mening dat enkel relatieve uitzonderingsgronden mogelijk zijn om voldoende recht te doen aan het grondrecht zelf:

“De uitzonderingsgronden zijn relatief. Dit houdt in dat telkens in concreto het belang van de openbaarmaking moet worden afgewogen

tegen het belang beschermd door een uitzonderingsgrond.” (Verklarende nota bij het Voorstel van de Regering tot invoering van een artikel 24ter in de Grondwet betreffende de openbaarheid van bestuur, *Parl. St. Kamer*, 1992-1993, nr. 839/1, 5).

Het is aangewezen dat de wetgever tot een nieuwe formulering komt die duidelijk betrekking heeft op geclassificeerde documenten. Bovendien dient in dit geval artikel 26 van de wet van 11 december 1998 te worden opgeheven. Het is immers niet mogelijk – laat staan coherent – enerzijds te stellen dat de wet van 11 april 1994 niet van toepassing is en anderzijds dat de weigering plaatsvindt op grond van diezelfde wet van 11 april 1994.

Recent is evenwel gebleken bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie dat er zich een bijkomend probleem stelt dat moet worden opgelost. Anders dan wat geldt voor de wet van 11 april 1994 wordt de toepassing van de wet van 5 augustus 2006 immers niet uitgesloten voor geclassificeerde documenten. Als de Commissie vaststelt dat de classificatie niet correct heeft plaatsgevonden of dat de classificatie niet langer kan gehandhaafd worden, dan moet in een procedure worden voorzien waarbij deze documenten ook kunnen worden gedeclassificeerd en openbaar gemaakt. De afstemming tussen enerzijds de wet van 11 april 1994 en de wet van 5 augustus 2006 en de wet van 11 december 1998 anderzijds dient dus herbekeken te worden en beter op elkaar worden afgestemd.

6.3. *De intellectuele rechten*

6.3.1. Bemerkingen met betrekking tot de relatie tussen het auteursrecht en de openbaarheid van bestuur

De toenmalige wetgever heeft zich beperkt tot het uitwerken van een regeling voor het auteursrecht in het kader van het recht van toegang tot bestuursdocumenten zoals aanwezig in de wet van 11 april 1994.

De auteursrechten vormen geen uitzonderingsgrond op de openbaarheid van bestuur. Intellectuele rechten vormen slechts een beperking op de wijze waarop het recht van toegang kan worden uitgeoefend. In de bestaande bepaling heeft de wetgever immers gegarandeerd dat steeds

het recht van toegang door inzage en uitleg kan worden uitgeoefend voor bestuursdocumenten die een werk bevatten.

De Commissie heeft in haar advies 96/7 van 22 maart 1996 de problematiek uitvoerig geanalyseerd:

“Het oorspronkelijke ontwerp van de regering voorzag in een uitzondering op het auteursrecht, in die zin dat voor de openbaarmaking van een auteursrechtelijk werk in het kader van de passieve openbaarheid van bestuur, de toestemming van de maker niet vereist was.

Door de Raad van State is ten aanzien van dit ontwerp-artikel opgemerkt dat “het niet kan worden ontkend dat er een spanning is tussen het recht op openbaarheid van bestuur en de gevolgen welke aan de bescherming van het auteursrecht zijn verbonden, althans wanneer een ander persoon dan de overheid tot wie de vraag om openbaarheid is gericht, titularis is of contractuele houder van het auteursrecht is”.

Om die spanning zoveel mogelijk te milderen is door de Raad van State voorgesteld het ontwerp-artikel 9 te wijzigen (Adv. R.v.St., 18 februari 1994, Gedr. St., Kamer, 1112/1-92/93, 40-41 en 67). Dit tekstvoorstel is door de regering en door de wetgever overgenomen in de uiteindelijke versie van art. 9 van de wet van 11 april 1994.

Het is duidelijk dat het de bedoeling is geweest van de wetgever het auteursrecht voor wat het mededelen in afschrift betreft te respecteren, “althans wanneer een ander persoon dan de overheid tot wie de vraag om openbaarheid is gericht, titularis is of contractuele houder van het auteursrecht is” (Adv. R.v.St., 18 februari 1994, Gedr. St., Kamer, 1112/1, 92/93, 40-41. De achterliggende ratio is dat de overheid die aan zijn administratie de verplichtingen oplegt inzake openbaarheid van bestuur, overigens wel de auteursrechten moet respecteren van derden.

Artikel 9 van de wet van 11 april 1994 interpreteren en toepassen in de zin dat het een administratieve overheid toekomt mededeling in afschrift te weigeren louter omwille van het auteursrechtelijke karakter van het betreffende bestuursdocument waarvan het auteursrecht zich bij de betrokken administratie (of bij haar ambtenaren) bevindt, zou neerkomen op een uitholling van de wet van 11 april 1994. Immers, vele bestuursdocumenten, zelfs brieven, dienstnota's e.d. kunnen worden beschouwd als auteurswerken in de zin van de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten. Het inroepen van art. 9 van de wet van 11 april 1994 zou in deze gevallen tot gevolg

hebben dat art. 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, grotendeels buiten werking worden gesteld.

Art. 9 kan daarom enkel van toepassing worden geacht t.o.v. van de bestuursdocumenten waarin een auteursrechtelijk werk is opgenomen waarvan het auteursrecht zich niet bij de administratieve overheid of bij haar ambtenaren, maar zich bij derden bevindt. Het is enkel in deze gevallen dat de betreffende administratieve overheid pas kan overgaan tot de reproductie van een bestuursdocument/auteurswerk, nadat daarvoor de toestemming is gegeven door de derde/auteursrechthebbende. Terzijde opgemerkt verdient het aanbeveling dat de administratie in de contractuele bepalingen terzake een clause laat opnemen waarbij de maker/auteursrechthebbende overigens wel afstand doet van zijn reproductierecht voor zover zich dit situeert binnen het kader van art. 4 van de wet van 11 april 1994.

De administratieve overheid die zelf over de auteursrechten op een bestuursdocument beschikt kan niet het auteursrecht inroepen om de mededeling in afschrift als reproductie te weigeren op gevaar af de wet van 11 april 1994 grotendeels uit te hollen.”

Hoewel het standpunt dat de Commissie heeft ontwikkeld, tot op vandaag overeind is gebleven, is het wenselijk deze interpretatie wat betreft de bestuursdocumenten die een auteurswerk bevatten en waarvan het auteursrecht zich bij de overheid of bij haar ambtenaren bevindt, uitdrukkelijk in de wet zelf te consolideren. De Commissie dringt aan op een regeling bij wet voor de overdracht van de vermogensrechten van het auteursrecht van de ambtenaren. De bevoegdheid van de Koning is immers beperkt op dit vlak. Een regeling bij koninklijk besluit zou als gevolg hebben dat een aantal categorieën van personen niet zouden gevat worden door deze overdracht van de vermogensrechten omdat zij niet vallen onder het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel.

De Commissie heeft steeds geoordeeld dat de regeling in de wet van 11 april 1994 met betrekking tot de verhouding tussen de wet van 11 april 1994 en de bepalingen over het auteursrecht en de naburige rechten in het Wetboek van Economisch Recht te beperkend is ten aanzien van het grondrecht in artikel 32 van de Grondwet.

De Commissie meent bovendien dat de relatie tussen het auteursrecht en het verkrijgen van een kopie van een bestuursdocument dat een werk

bevat nu onvoldoende genuanceerd is en dat deze beperking op de wijze van uitvoering van het recht van toegang een relatief karakter zou moeten vertonen, waarbij zou moeten afgewogen worden of het belang dat gediend is met de openbaarmaking onder de vorm van een kopie niet zwaarder weegt dat het belang van de auteursrechthebbende op zijn rechtsopvolgers om toestemming te moeten verlenen.

Artikel 30 van de wet van 5 augustus 2006 kan voor wat betreft het auteursrecht inspiratie bieden. Het stelt het volgende:

“Wanneer de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie waarin een auteursrechtelijk beschermd werk is opgenomen, is de toestemming van de auteur of van de persoon aan wie de rechten van deze zijn overgegaan niet vereist om ter plaatste inzage van het document te verlenen of uitleg erover te verstrekken.

Wanneer de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie waarin een auteursrechtelijk beschermd werk is opgenomen, is de toestemming van de auteur of van de persoon aan wie de rechten van deze zijn overgegaan vereist overeenkomstig de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten voor de mededeling ervan in de vorm van een kopie.¹ In elk afzonderlijk geval dient het algemeen belang dat is gediend met de openbaarmaking te worden afgewogen tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken.”

6.3.2. De uitbreiding tot alle intellectuele rechten

De Commissie wenst evenwel op te merken dat de toenmalige wetgever de huidige tekst van de wet van 11 april 1994 de regeling van de relatie tussen de openbaarheid van bestuur en de intellectuele rechten heeft beperkt tot een regeling met betrekking tot het auteursrecht en de naburige rechten en dat het aangewezen is een regeling uit te werken die betrekking heeft op de andere intellectuele rechten dan het auteursrecht.

De Commissie wenst er trouwens op te wijzen dat voor bepaalde intellectuele rechten er geen reden is om het verstrekken van een kopie tegen te gaan en dient - om in overeenstemming te zijn met het intellectueel recht - enkel het gebruik van het intellectueel recht

¹ De Commissie wenst erop te wijzen dat deze wet ondertussen is opgeheven en dat de bepalingen ervan zich nu bevinden in Boek XI van het Wetboek van Economisch Recht.

onderworpen te worden aan de voorwaarden die de desbetreffende wetgeving die het intellectueel recht regelt oplegt.

6.4. Een betere uitwerking van de relatie met de archiefwet

De wet van 11 april 1994 en de wet van 12 november 1997 regelen op duidelijke wijze de toegang tot bestuursdocumenten die in een archief zijn neergelegd. Het principe is dat bestuursdocumenten die in een archief zijn neergelegd onder de toepassing van de openbaarheidswetten blijven vallen en dat de beslissing over de toegang door de verantwoordelijke van de administratie wordt genomen.

Of de wijze waarop de relatie met de archiefwet van 1955 in verband met het Rijksarchief is geregeld, overeenstemt met de bedoeling van de wetgever, daaraan kan worden getwijfeld. Artikel 11 van de wet 11 april 1994 en artikel 12 van de wet van 12 november 1997 bepalen immers het volgende: *“De eerste drie (twee) leden zijn niet van toepassing op het Algemeen Rijksarchief of het Rijksarchief in de Provinciën, voor wie de wettelijke bepalingen betreffende de Archieven onverminderd van toepassing blijven”*. Dit levert geen problemen op voor bestuursdocumenten die door een federale administratieve overheid of een provinciale in een archief moeten worden neergelegd en vanaf de termijn waarvoor de verplichte neerlegging geldt. De gedachte was immers dat de archiefwet een specifieke openbaarheidsregel bevat die tot gevolg heeft dat alle documenten die moeten worden neergelegd, openbaar zijn. Anders ligt het voor bestuursdocumenten waarvoor geen verplichte neerlegging geldt of voor bestuursdocumenten die moeten worden neergelegd maar voortijdig of vrijwillig worden neergelegd. De bepaling van artikel 11 van de wet van 11 april 1994 en van de wet van 12 november 1997 hebben immers voor gevolg dat op deze bestuursdocumenten geen uitzonderingsgronden meer zouden kunnen worden ingeroepen. Het principe is immers dat alle bestuursdocumenten openbaar zijn tenzij de wet uitzonderingsgronden oplegt. De archiefwet bevat echter geen uitzonderingsgronden. Het is wenselijk dat voor deze drie categorieën van bestuursdocumenten de uitzonderingsgronden van de federale openbaarheidswetgeving toch nog zouden kunnen worden ingeroepen omdat het anders mogelijk is dat bepaalde informatie waarvan de openbaarmaking nog niet gewenst is, vrij zou kunnen komen.

De bestaande bepaling is nog om een tweede reden problematisch: het Algemeen Rijksarchief wordt zelf niet uitgesloten van de openbaarheidswetgeving. Dit is deels terecht. Het Algemeen Rijksarchief (en het rijksarchief in de provinciën) is immers een federale wetenschappelijke instelling die zelf bestuursdocumenten produceert en ontvangt. Maar daarnaast verwerft ze documenten van andere overheden, administratieve overheden en niet-administratieve overheden. Door de ruime invulling van het begrip bestuursdocument zouden documenten die geen bestuursdocumenten zijn door hun verplichte neerlegging wel als bestuursdocumenten gekwalificeerd kunnen worden, wat zeker niet de bedoeling van de wetgever was.

De Commissie is dan ook van mening dat de bedoeling van de wetgever beter tot uitdrukking kan worden gebracht, waarbij het de wetgever in de eerste plaats toekomt te beoordelen in welke wetgeving de verduidelijkingen moeten worden opgenomen.

6.5. Het ontbreken van een regeling met betrekking tot de aansprakelijkheid van de leden van de Commissie

De Commissie is een collegiaal orgaan dat bij voorkeur haar beslissingen bij unanimititeit neemt en wanneer dit niet lukt bij meerderheid van stemmen. Omwille van haar onafhankelijkheid moet worden gegarandeerd dat de leden van de Commissie niet persoonlijk aansprakelijk kunnen gesteld worden door belanghebbenden bij een beslissing van deze Commissie. Om die reden heeft de wetgever de wet van 5 augustus 2006 bij wet van 16 februari 2012 aangepast door onder meer te bepalen dat de leden van de Commissie niet persoonlijk aansprakelijk kunnen gesteld worden door belanghebbenden bij een beslissing van deze Commissie. Een zwaardere (orgaantheorie) of hoofdelijke aansprakelijkheid kan net de onafhankelijkheid van de leden van het beroepsorgaan in het gedrang brengen. De memorie van toelichting van de wijzigende wet bevatte een uitvoerige verantwoording:

“Het is tevens essentieel dat de leden van de Commissie hun functie vervullen onafhankelijk van elke externe druk, waaronder de dreiging van een latere vervolging op het gebied van de burgerlijke aansprakelijkheid.

Want hoewel de gewone leden ambtenaren zijn en dus onderworpen aan de wet van 10 februari 2003 betreffende de aansprakelijkheid van en voor personeelsleden in dienst van openbare rechtspersonen, genieten ze niet van de bescherming van deze laatste bij hun optreden in het kader van de Beroepscommissie. De voorzitter is wat hem betreft de facto uitgesloten van het toepassingsgebied ratione personae van deze wet. Er moet bijgevolg in een bepaling worden voorzien waardoor de leden van de Beroepscommissie op het vlak van de burgerlijke aansprakelijkheid persoonlijke onschendbaarheid krijgen ten aanzien van personen die bij een beslissing van de Commissie betrokken zijn.

Via de ontheffingsclausule van de burgerlijke aansprakelijkheid wil men de leden van de Commissie beschermen tegen elke vorm van druk die ze zouden kunnen ondervinden van derden bij het uitoefenen van de taken van de Beroepscommissie. De leden van de Commissie zouden dus ontsnappen aan de gemeenschappelijke aansprakelijkheids-regeling, maar enkel als het zou gaan om een rechtsvordering inzake burgerlijke aansprakelijkheid, aanhangig gemaakt door een persoon/personen die betrokken partij is/zijn bij een beslissing van de Beroepscommissie. Die bepaling sluit dus niet uit dat de gemeenschappelijke aansprakelijkheidsregeling zou worden toegepast op initiatief van de Belgische staat, als zou blijken dat er een beslissing werd genomen in geval van zware fout of misleiding.” (Parl. St. Kamer, 2010 – 2011, stuk nr. 53 K1759001, 5)

Omwille van haar onafhankelijkheid werd het ook nodig geacht dat de Commissie zich kan laten verdedigen door een advocaat naar eigen keuze wanneer haar beslissing in rechte wordt betwist. De opname van eenzelfde bepaling is dan ook wenselijk. Ook deze bepaling werd uitvoerig toegelicht in de memorie van toelichting bij de wijzigende wet:

“Gelet op het onafhankelijke karakter van de Beroepscommissie, is het fundamenteel dat deze zich desgevallend kan laten vertegenwoordigen in geval van rechtsgedingen voor de gewone rechtbank of beroepen voor de Raad van State, ook al heeft zij geen rechtspersoonlijkheid.

Bij dergelijke gedingen is de Belgische Staat weliswaar al vertegenwoordigd door de voogdijministers, meer bepaald de minister bevoegd voor het Leefmilieu en de minister van Binnenlandse Zaken, maar deze vertegenwoordiging kan, in bepaalde gevallen, de noodzakelijke onafhankelijkheid aantasten, bij voorbeeld als deze ministers ook het dossier waarover het beroep handelt onder hun voogdij hebben. Er dient te worden opgemerkt dat de mogelijkheid voor de

Commissie om zich te laten vertegenwoordigen op rechterlijk niveau, niks zou wijzigen aan het huidige systeem van de vertegenwoordiging van de Belgische Staat door de voogdijministers, dat hetzelfde zou blijven. De kosten die verband houden met het geding worden ten laste genomen door de Belgische Staat, zoals dat klassiek het geval is voor de gedingen waarbij deze betrokken is.” (Parl. St. Kamer, 2010 – 2011, stuk nr. 53 K1759001, 4 - 5)

Om de onafhankelijkheid van de Commissie te garanderen is het bovendien aan te bevelen dat de huidige samenstelling waarbij zowel internen als externen aan de overheid, zou behouden blijven.

6.6. De noodzaak om in de nodige middelen en personeel te voorzien voor de Commissie

Het kan niet worden ontkend dat het toevertrouwen van een beslissingsbevoegdheid aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, inhoudt dat zij haar werkwijze zal moeten wijzigen. Terwijl het uitoefenen van de huidige adviesbevoegdheid zich nog vaak beperkt tot de evaluatie van de door de administratie aangevoerde motivering, zal het uitoefenen van beslissingsbevoegdheid een diepgaander analyse van de gevraagde bestuursdocumenten vereisten in het licht van de wettelijke uitzonderingsgronden en de door de wetgever beschermde (en alle betrokken) belangen. De expertise waarover de leden van deze Commissie al beschikken zal niettemin deze nieuwe aanpak faciliteren. Dit neemt niet weg dat niet voorbij kan worden gegaan aan de kwestie van de vergoeding die noodzakelijkerwijs dient overeen te stemmen met de meer diepgaande betrokkenheid die van de leden van de Commissie zal vereist worden. Op dit ogenblik ontvangt enkel de voorzitter van de Commissie een bescheiden zitpenning en worden de secretaris en zijn plaatsvervanger bezoldigd in hun hoedanigheid als ambtenaar.

Aan de sterk toegenomen verantwoordelijkheid zullen ook voldoende middelen, billijke vergoedingen en een aangepast personeelsstatuut voor het secretariaat moeten worden gekoppeld.

De indieners van het voorstel van wet blijken zich bewust te zijn van deze problematiek maar de wettekst zelf biedt onvoldoende garanties. Zo wordt gesteld dat Om in een bindende beslissingsbevoegdheid voor de

CTB te voorzien, zouden het statuut, het personeelsbestand en een vergoeding voor de CTB-leden herbekeken moeten worden. Mede daarom stellen de indieners een uitgestelde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voor. Het ontworpen artikel 11 voorziet evenwel slechts dat de wet in werking treedt op de door de Koning bepaalde datum, uiterlijk één jaar na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad” en onderwerpt dit niet aan voorwaarden. Ook komt het ontworpen artikel 10 daaraan niet tegemoet omdat het pas in een evaluatie voorziet na de voorstelling van het eerstvolgende jaarrapport van de Commissie.

Een cruciaal aspect voor het goed functioneren van de Commissie is dat zij kan beschikken over een goed werkend secretariaat dat voldoende personeelsleden bevat en over voldoende werkingsmiddelen beschikt. Niet enkel betekent de toekenning van beslissingsbevoegdheid ongeveer een vertienvoudiging van de werklast (dit blijkt uit de procedure voor de Federale Beroepsinstantie), ook mag worden verwacht dat het aantal beroepen gevoelig zal toenemen – wat ook blijkt bij de gewestelijke Commissies die een beslissingsbevoegdheid hebben gekregen) en dat het secretariaat ook heel wat meer tijd zal moeten besteden aan procedures die tegen de Commissie zal worden gevoerd.

Vandaag is de Commissie slechts uitgerust met één personeelslid die omwille van de eenheid van interpretatie van gemeenschappelijke bepalingen in de wet van 11 april 1994 en de wet van 5 augustus 2006 ook lid-secretaris is van de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie en van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling hergebruik, terwijl er oorspronkelijk drie personeelsleden waren toegewezen voor de oorspronkelijke Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten.

Brussel, 31 augustus 2021.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster