



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

22 december 2022

ADVIES 2022-101

met betrekking tot de weigering om toegang te verlenen tot documenten die verband houden met een administratief dossier van de nv Belgium Centrum voor Certificatie

(CTB/2022/121)

1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail van 15 november 2022 vraagt meester Peter Roossens, namens zijn cliënt de nv Belgisch Centrum voor Certificatie aan de Belgische Accreditatie-instelling (BELAC) om volgende documenten te ontvangen:

- “de stukken van het administratief dossier van zijn cliënt;
- de oproepingsdocumenten verzonden aan de leden van de Accreditatiebureau m.b.t. de vergadering van 13 oktober 2022, en de notulen van die vergadering, in de mate dat die betrekking hebben op het dossier van de nv Belgium Centrum voor Certificatie en de beslissing die daarover genomen werd (zoals meegedeeld in de brief van 3 november 2022);
- de geactualiseerde BELAC documenten 6-015 en 6-0115;
- alle individuele gegevens, zoals bedoeld in BELAC 3-05 punt 5.8.1, van de auditor Francis Noyen. Indien deze zich integraal zouden bevinden in het administratief dossier, gelieve dan aan te duiden over welke stukken het gaat”.

1.2. Bij e-mail van 22 november 2022 drukt de aanvrager zijn verwondering uit dat hij nog geen reactie heeft ontvangen op zijn verzoek. Hij verzoekt bovendien om hem te berichten over de beslissing die het Accreditatiebureau op 17 november 2022 genomen heeft over de verlenging van de geldigheid van de BELAC-certificaten van de nv Belgisch Centrum voor Certificatie.

1.3. Bij brief van 23 november 2022 antwoordt BELAC het volgende aan de aanvrager:

“Zoals verzocht kan u als bijlage stuk 18 vinden van de stukkenbundel. Dit is een aanvulling op de eerder doorgestuurde stukkenbundel, dewelke stukken 1 tot en met 17 bevat, die u reeds werd bezorgd in het kader van de beroepsprocedure 2022/001-BCC. Het stuk 18 bevat de oproepingsbrief en de notulen van de vergadering van 13 oktober 2022.

Voorts heeft u in uw e-mailbericht verzocht om de mededeling van twee keer hetzelfde document, zijnde document BELAC 6-015. Het BELAC-secretariaat vermoedt dat dit verzoek een materiële vergissing betreft. Vermoedelijk had uw verzoek naar het document BELAC 6-015 ook betrekking op het document BELAC 6-016. Teneinde te vermijden

dat kostbare tijd verloren gaat met een bijkomende vraag hieromtrent, treft u de betreffende documenten toegevoegd als bijlage aan onderhavig schrijven.

Met betrekking tot uw verzoek tot mededeling van de individuele gegevens van de heer Noyens, wenst BELAC u het hierna volgende mee te delen.

Betreffende het CV en de inlichtingen over de vormingscursussen evenals de informatieseminaries: deze documenten maken reeds deel uit van het administratief dossier (stuk 17.1.1 e.v.), waarvan u reeds kopie heeft ontvangen.

Betreffende de gegevens over de uitgevoerde prestaties van de heer Noyen voor BELAC, de evaluatierapporten van de prestaties van de heer Noyen en de beoordeling van laatstgenoemde: deze gegevens zijn verspreid beschikbaar in databanken en in diverse dossiers van BELAC. De verzameling van al deze gegevens zal evenwel de werking van het BELAC-secretariaat in het gevaar brengen. Daarbovenop dient de aanvraag betrekking te hebben op bestaande documenten en niet op documenten die door BELAC samengesteld zouden moeten worden om op de vraag te kunnen antwoorden. Bovendien bevatten deze gegevens vertrouwelijke informatie over ondernemingen die een accreditatie aanvraag hebben ingediend en waarbij de heer Noyen heeft opgetreden als auditor. Dit onderdeel van het verzoek wordt dan ook afgewezen op grond van het kennelijk onredelijk karakter ervan alsook op grond van het feit dat de opgevraagde informatie vertrouwelijke ondernemingsgegevens bevat.”

1.4. Bij e-mail van 5 december 2022 dient de aanvrager bij de Belgische Accreditatie-instelling een verzoek in om de weigeringsbeslissing te heroverwegen.

1.5. Bij e-mail van dezelfde dag verzoekt de aanvrager ook de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, om een verzoek om advies.

1.6. Bij e-mail van 5 december 2022 verzoekt de secretaris van de Commissie dat de aanvrager de Commissie ook het antwoord van Belac bezorgt.

1.7. Bij e-mail van 5 december 2022 bezorgt de aanvrager het gevraagde document aan de Commissie.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van mening dat het verzoek om advies ontvankelijk is. De aanvrager heeft immers voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: wet van 11 april 1994) om zijn verzoek tot heroverweging aan Belac en zijn verzoek om advies aan de Commissie gelijktijdig in te dienen.

De Commissie wenst echter wel op te merken dat ze haar advies beperkt tot de opgevraagde informatie/documenten die door BELAC nog niet werden verstrekt. Het blijkt te gaan om alle individuele gegevens, zoals bedoeld in het BELAC-document 3-05 punt 5.8.1 m.b.t. de auditor Francis Noyen. BELAC 3-05 schrijft voor dat het secretariaat van BELAC voor iedere auditor een dossier moet bijhouden met tenminste de volgende gegevens:

- een curriculum vitae opgesteld op een typeformulier en dat minstens één maal om de vijf jaar wordt geactualiseerd;
- de inlichtingen die betrekking hebben op de door de auditor gevolgde vormingscursussen en informatieseminarieën;
- de beoordeling waaruit blijkt dat de auditor voldoet aan de eisen om als auditor voor BELAC op te treden;
- de voor BELAC uitgevoerde prestaties;
- de door de supervisor evaluatierapporten betreffende de prestaties van de auditor evenals de acties die daaruit zouden kunnen voortvloeien.

3. De gegrondheid van de aanvraag

3.1. Het recht van toegang zoals gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 slaat slechts op bestuursdocumenten. Een bestuursdocument is “alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt” (art. 1, tweede lid, 2° van de wet van 11 april 1994). Een administratieve overheid is “een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State” (art. 1, tweede lid, 1° van de wet van 11 april 1994). Opdat de wet van 11 april 1994 van toepassing is, is vereist dat de documenten bestaan. De aanvrager kan op grond van de wet van 11 april

1994 niet afdwingen dat bepaalde documenten zouden worden opgemaakt om te voldoen aan zijn informatiebehoefte.

3.2. 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 voorzien kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend moeten worden geïnterpreteerd (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 en Grondwettelijk Hof, arrest nr. 169/2013 van 19 december 2013). Dit geldt trouwens ook wanneer de toegang tot bepaalde bestuursdocumenten aan het blijk geven van een belang is onderworpen. Dit is meer bepaald het geval wanneer de toegang betrekking heeft op documenten van persoonlijke aard. Een document van persoonlijke aard is een “bestuursdocument dat een beoordeling of een waardeoordeel bevat van een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon of de beschrijving van een gedrag waarvan het ruchtbaar maken aan die persoon kennelijk nadeel kan berokkenen.”. Het vereiste belang is volgens de Commissie enkel vereist voor informatie die een beoordeling of een waardeoordeel bevat van een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon of de beschrijving van een gedrag waarvan het ruchtbaar maken aan die persoon kennelijk nadeel kan berokkenen en niet voor andere informatie in een bestuursdocument. Bovendien kan het maar gaan om informatie waarvan de openbaarmaking aan de betrokken persoon op wie de informatie betrekking heeft voor hem of haar kennelijk nadeel kan berokkenen.

3.3. De Commissie moet vaststellen dat een beoordeling van een auditor en evaluatierapporten over de prestaties van de auditor eventueel als documenten van persoonlijke aard moeten worden gekwalificeerd. Het komt aan BELAC toe om na te gaan of de betrokken informatie aan de hiervoor gestelde vereisten voldoet. Voor zover informatie als document van persoonlijke aard kan worden gekwalificeerd, moet de Commissie vaststellen dat de aanvrager niet voldoende aantoont dat hij het vereiste belang heeft. Het is onvoldoende te stellen dat hij over “de gevraagde

informatie dient te kunnen beschikken in het kader van het verweer dat zijn cliënte wenst te voeren op de hoorzitting van het Accreditatiebureau van 15 december 2022”. Bij afwezigheid van het aantonen van een belang, moet de toegang tot eventueel dergelijk bestaande informatie worden afgewezen.

3.4. Algemeen roept BELAC twee uitzonderingsgronden in om de openbaarmaking te weigeren zonder specifiek de bepalingen in de wet van 11 april 1994 te vermelden die *in casu* zouden kunnen ingeroepen worden.

3.5. In de eerste plaats verwijst BELAC naar de kennelijke onredelijkheid van de aanvraag, uitzonderingsgrond die opgenomen is in artikel 6, § 3, 3^o van de wet van 11 april 1994. Ze voert hierbij aan dat “deze gegevens zijn verspreid beschikbaar in databanken en in diverse dossiers van BELAC. De verzameling van al deze gegevens zal evenwel de werking van het BELAC-secretariaat in het gevaar brengen. Daarbovenop dient de aanvraag betrekking te hebben op bestaande documenten en niet op documenten die door BELAC samengesteld zouden moeten worden om op de vraag te kunnen antwoorden. Bovendien bevatten deze gegevens vertrouwelijke informatie over ondernemingen die een accreditatie aanvraag hebben ingediend en waarbij de heer Noyen heeft opgetreden als auditor.”

De Commissie kan enkel maar vaststellen dat de gevraagde informatie verspreid is en niet steeds zomaar kan worden verkregen, terwijl volgens punt 5.8.1. van BELAC 3-05 voor iedere auditor een dossier moet worden bijgehouden waarin bepaalde gegevens zijn opgenomen. In principe zou de gevraagde informatie dan ook gemakkelijk kunnen worden verzameld en beoordeeld en vervolgens voor zover er geen inhoudelijke uitzonderingsgronden zouden kunnen worden ingeroepen aan de aanvrager ter beschikking gesteld. Het feit dat niet voldaan is aan een interne richtlijn om een dossier op te maken, betekent nog niet dat op grond van de wet van 11 april 1994 deze verplichting kan worden afgedwongen. Het verspreid zijn van de gevraagde informatie kan bijgevolg wel een zware belasting vormen voor het secretariaat van BELAC. In dat geval moet BELAC wel *in concreto* aantonen dat om tegemoet te komen aan de aanvraag zij niet langer haar normale werking kan verzekeren. Bovendien wenst de Commissie BELAC te verwijzen naar haar advies uit eigen beweging, advies nr. 2019-33, waarin zij specifiek en uitvoerig is ingegaan op de mogelijkheid om de kennelijke onredelijkheid

als uitzonderingsgrond in het kader van de openbaarheid van bestuur in te roepen. Dit advies kan worden geraadpleegd op de website van de Commissie (www.bestuursdocumenten.be).

3.6. In de tweede plaats verwijst BELAC naar het feit dat bepaalde informatie vertrouwelijke ondernemingsgegevens zou bevatten. Hiermee lijkt BELAC een beroep te willen doen op artikel 6, § 1, 7° van de wet van 11 april 1994 om de toegang tot bepaalde informatie te weigeren. Deze bepaling luidt als volgt: “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: [...] 7° het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld.” Deze uitzonderingsgrond beoogt niet alle ondernemingsgegevens te beschermen maar enkel deze die uit de aard van de zaak een vertrouwelijk karakter vertonen. Het betreft voornamelijk informatie die als bedrijfsgeheimen kunnen worden gekwalificeerd in de zin van artikel I.17/1 van het Wetboek van Economisch Recht. Een bedrijfsgeheim is volgens deze bepaling “informatie die aan de volgende cumulatieve voorwaarden voldoet:

- a) ze is geheim in die zin dat zij, in haar geheel dan wel in de juiste samenstelling en ordening van haar bestanddelen, niet algemeen bekend is bij of gemakkelijk toegankelijk is voor personen binnen de kringen die zich gewoonlijk bezighouden met de desbetreffende soort informatie;
- b) ze bezit handelswaarde omdat zij geheim is;
- c) ze is door de persoon die rechtmatig daarover beschikt onderworpen aan redelijke maatregelen, gezien de omstandigheden, om deze geheim te houden.”

Belac kan bijgevolg deze artikel 6, § 1, 7° maar inroepen wanneer zij kan aantonen dat bepaalde informatie *in concreto* voldoet aan de hiervoor omschreven voorwaarden, wat zij in haar weigeringsbeslissing niet heeft aangetoond.

Deze uitzonderingsgrond vereist bovendien een belangenafweging, namelijk een afweging tussen het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking van die informatie en het beschermde belang. Het is maar voor zover kan worden aangetoond dat het openbaar belang dat gediend is met de openbaarmaking niet zwaarder doorweegt dat het uit de aard vertrouwelijk karakter van de ondernemingsgegevens dat de

openbaarmaking van de betrokken informatie kan worden geweigerd. Individuele belangen van de aanvrager dienen niet meegenomen te worden in de belangenafweging. Een dergelijke belangenafweging ontbreekt volledig. BELAC kan dan ook maar een beroep doen op artikel 6, § 1, 7° wanneer zij *in concreto* aantoont dat aan de voorwaarden voldaan is om deze uitzonderingsgrond in te roepen.

3.7. De Commissie wenst op te merken dat voor het recht van toegang op grond van artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 het irrelevant is om in de beoordeling mee te nemen dat de cliënte van de aanvrager over de gevraagde informatie wenst te beschikken in het kader van het verweer dat zij wenst te voeren op de hoorzitting van het Accreditatiebureau van 15 december 2022. Het is trouwens al helemaal niet relevant gezien het beroep slechts werd ingediend op 5 december 2022 rekening houdend met de termijnen die voor dit beroep gelden.

3.8. De Commissie wenst te benadrukken dat op grond van artikel 6, § 4 van de wet van 11 april 1994 alle informatie in een bestuursdocument die niet onder een uitzonderingsgrond valt, openbaar moet worden gemaakt.

3.9. Als besluit meent de Commissie dat de aanvrager niet over het vereiste belang beschikt of dit alvast niet aantoont om toegang te krijgen tot eventuele documenten van persoonlijke aard. Ze stelt vast dat de huidige weigering juridisch onvoldoende gefundeerd is, maar dat de BELAC eventueel een beroep kan doen op de ingeroepen uitzonderingsgrond en wanneer zij deze behoorlijk *in concreto* kan motiveren.

Brussel, 22 december 2022.

F. SCHRAM
secretaris

L. DONNAY
voorzitter