



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

8 november 2023

ADVIES 2023-182

Met betrekking tot de weigering om toegang tot het
auditrapport van VIAS

(CTB/2023/192)

1. Een overzicht van de feiten

1.1. Per e-mail van 12 juli 2023 zendt X een verzoek aan de Vice-eersteminister en Minister van Mobiliteit (hierna: “de Minister van Mobiliteit”) om toegang tot het auditrapport van VIAS.

1.2. Per e-mail van 26 juli 2023 antwoordt het kabinet van de Minister van Mobiliteit als volgt:

“Aangezien het om een audit gaat van een onderneming, bevat deze specifieke ondernemingsgegevens van Vias Institute die in het licht van de audit werden meegedeeld of waartoe de auditor toegang had. Omdat het onder meer gaat om bepalingen inzake interne controlemechanismen, boekhoudkundige principes en financiële aangelegenheden, en daarenboven de auditor rekening houdt met de subsidies waarvan Vias Institute kan genieten, kan ook op grond van de wet van 11 april 1994 niet zomaar een kopie hiervan worden overgemaakt.”

1.3. Per e-mail van 29 augustus 2023 zendt X een nieuw verzoek aan de Minister van Mobiliteit om toegang tot het auditrapport van VIAS.

1.4. Per e-mail van 22 september 2023 antwoordt het kabinet van de Minister van Mobiliteit als volgt:

“Hoewel de FOD Mobiliteit en Vias regelmatig contact hebben en verkeersveiligheid een gemeenschappelijk actieterrein is, met name via een subsidieovereenkomst, is Vias Institute een privaatrechtelijke coöperatieve vennootschap die als dusdanig andere opdrachten van commerciële aard uitvoert. Door de specifieke aard van het auditrapport werden er ook vragen onderzocht over het beheer van Vias, die buiten het strikte kader van de subsidieovereenkomst vielen.

De keuze om het auditverslag al dan niet openbaar te maken, is dan ook geen beslissing die ter discretie van de minister of de administratie staat, maar ze hangt af van de voorwaarden die in de wet zijn vastgelegd. De juridische dienst van de FOD Mobiliteit heeft ons echter bevestigd dat het auditverslag onder een van de uitzonderingen valt waarin de wet van 11 april 1994 voorziet en als

dusdanig niet aan derden mag worden meegedeeld, ook al heeft de minister de belangrijkste conclusies op 5 juli jl. aan het parlement kunnen voorleggen.”

1.5. Per e-mail van 10 oktober 2023 zendt de aanvrager een vraag tot heroverweging aan de Minister van Mobiliteit.

1.6. Per e-mail van diezelfde datum richt de aanvrager tevens een verzoek om advies aan de Commissie voor de Toegang tot en het Hergebruik van Overheidsinformatie, Afdeling Openbaarheid van Bestuur (hierna: “de Commissie”).

2. Betreffende de ontvankelijkheid van de vraag om advies

De aanvrager heeft voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: “de wet van 11 april 1994”) door diens verzoek tot heroverweging aan de Minister van Mobiliteit en diens verzoek om advies aan de Commissie gelijktijdig in te dienen.

3. Betreffende de grond van de zaak

3.1. Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten waarover een administratieve overheid beschikt. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 ingeroepen kunnen of moeten worden, en wanneer die uitzonderingsgronden bovendien op afdoende wijze gemotiveerd kunnen worden. Bovendien moeten de wettelijke uitzonderingsgronden beperkend geïnterpreteerd worden (zie o.a. Grondwettelijk Hof, arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018).

3.2. De Minister van Mobiliteit lijkt zich op volgende argumenten te steunen om de toegang tot het gevraagde document te weigeren:

“Vias Institute [is] een privaatrechtelijke coöperatieve vennootschap die als dusdanig andere opdrachten van commerciële

aard uitvoert. Door de specifieke aard van het auditrapport werden er ook vragen onderzocht over het beheer van Vias, die buiten het strikte kader van de subsidieovereenkomst vielen.”

“De juridische dienst van de FOD Mobiliteit heeft [...] bevestigd dat het auditverslag onder een van de uitzonderingen valt waarin de wet van 11 april 1994 voorziet”.

3.3. Voor zover de Minister van Mobiliteit over het auditrapport beschikt, kan hij de toegang hiertoe niet weigeren op grond van het argument dat dit document ook slaat op de commerciële activiteiten van Vias Institute.

3.3.1. De Minister van Mobiliteit is een administratieve overheid.

Anders dan wat het geval kan zijn voor bepaalde overheidsbedrijven of privaatrechtelijk vormgegeven rechtspersonen, wordt de hoedanigheid van ministers als administratieve overheid niet gekenmerkt door een dual karakter. Als organieke openbare organismen, zijn de ministers, in uitoefening van hun functie, in hun geheel als administratieve overheid te beschouwen.

Zonder uitspraak te doen over de kwalificatie van Vias Institute als administratieve overheid voor zover zij al dan niet handelt in het kader van haar activiteiten van commerciële aard, kan de Minister van Mobiliteit zelf, als administratieve overheid, dergelijk argument niet inroepen om zich te onttrekken aan de toepassing van de wet van 11 april 1994.

3.3.2. Het auditverslag is een bestuursdocument waarover de Minister van Mobiliteit beschikt.

De term “bestuursdocument” moet zeer ruim geïnterpreteerd worden. Met deze term wordt alle informatie bedoeld, in welke vorm ook, waarover de administratieve overheden beschikken:

“Het betreft alle beschikbare informatie, welke ook de informatiedrager is : schriftelijke stukken, geluids- en beeldopnamen met inbegrip van de gegevens vervat in de geautomatiseerde informatieverwerking. Verslagen, studies, zelfs van niet-ambtelijke adviescommissies, sommige notulen en processen-verbaal, statistieken, administratieve richtlijnen,

omzendbrieven, contracten en vergunningen, registers van openbaar onderzoek, examencohiers, films, foto's enz. waarover een overheid beschikt, zijn in regel openbaar, behoudens wanneer een uitzonderingsgrond moet worden toegepast." (Parl. St., Kamer, 1992-993, nr. 839/1, p. 5)

Rekening houdend met die ruime omschrijving moet aangenomen worden dat de stukken die een administratieve overheid, zoals de Minister van Mobiliteit, ontvangt of produceert in het kader van diens opdracht als administratieve overheid, beschouwd moeten worden als bestuursdocumenten. Voor de toepassing van de wet van 11 april 1994 is het daarbij voldoende dat de administratieve overheid beschikt over de bestuursdocumenten waarvan de inzage of de mededeling wordt gevraagd.

Afwijkingen van wat als bestuursdocumenten beschouwd kunnen worden, moeten zeer beperkend geïnterpreteerd worden (zoals bijvoorbeeld louter persoonlijke nota's). In elk geval kadert een auditverslag, waartoe een minister opdracht geeft, om na te gaan of subsidies correct aangewend worden en of de samenwerking met de betrokken organisatie verdergezet kan worden, binnen de opdracht van die administratieve overheid en is het bijgevolg als een bestuursdocument te beschouwen. De omstandigheid dat dit auditverslag slaat op alle activiteiten van de partner-organisatie doet daaraan geen afbreuk.

3.4. In de mate dat de Minister van Mobiliteit verwijst naar een juridisch advies van de FOD Mobiliteit, zonder evenwel de rechtsgronden en argumenten in dit advies mee te delen, volstaat deze motivatie niet om de toegang tot het bestuursdocument te weigeren op grond van de wet van 11 april 1994.

3.5. Voor zover de Minister van Mobiliteit de weigering alsnog zou willen steunen op grond van de commerciële aard van sommige informatie in het auditverslag, merkt de Commissie het volgende op.

Artikel 6, § 1, 7° van de wet van 11 april 1994 stelt het volgende:

“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 meegegeeld.”

Alhoewel het begrip “vertrouwelijke ondernemings- en fabricagegegevens” niet werd gedefinieerd door de wetgever, sluit het begrip nauw aan bij het begrip “bedrijfsgeheim”. De definitie van bedrijfsgeheim is terug te vinden in artikel I.17/1 van boek I, titel 2, hoofdstuk 9, van het Wetboek van economisch recht (hierna: het WER), zoals ingevoegd door de wet van 30 juli 2019 betreffende de bescherming van bedrijfsgeheimen (B.S. 14 augustus 2018, 64.584) die zelf de omzetting vormt van richtlijn (EU) 2016/943 van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2016 betreffende de bescherming van niet-openbaar gemaakte knowhow en bedrijfsinformatie (bedrijfsgeheimen) tegen het onrechtmatig verkrijgen, gebruiken en openbaar maken daarvan.

Er is slechts sprake van een bedrijfsgeheim wanneer de informatie aan 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.

De Minister van Mobiliteit zal bijgevolg op afdoende wijze moeten aantonen dat het auditverslag op dergelijke, uit de aard van de zaak vertrouwelijke ondernemings- en fabricagegegevens slaat. In een eerder e-mail van 26 juli 2023 verwees de Minister van Mobiliteit dienaangaande naar “*bepalingen inzake interne controlemechanismen, boekhoudkundige principes en financiële aangelegenheden*”, en stelde hij dat daarbij ook rekening gehouden moet worden met “*de subsidies waarvan Vias Institute kan genieten*”. Een dergelijke motivatie zou te vaag zijn en niet duidelijk maken of en in welke mate dit soort informatie effectief als bedrijfsgeheimen in de zin van artikel 6, § 1, 7°, van de wet van 11 april 1994 (alook de criteria cf. artikel I.17/1 van boek I, titel 2, hoofdstuk 9, van het WER) te beschouwen zijn. Op basis van die beschrijving is immers

niet in te zien of de interne controlemechanismen, boekhoudkundige principes en financiële aangelegenheden onbekend zijn in de betrokken sector, werkelijk handelswaarde (verbonden aan hun geheimhouding) hebben voor derden, én om die reden specifiek beschermd worden door Vias Institute. Ook de omstandigheid dat Vias Institute subsidies ontvangt, lijkt op zich niet te volstaan om een weigeringsbeslissing te kunnen staven. Zowel het principe als de grootteorde van de subsidies die Vias Institute ontvangt, zijn immers publiek gekend.

Voor zover de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 1, 7°, van de wet van 11 april 1994 toch ingeroepen en behoorlijk *in concreto* gemotiveerd kan worden, zal de Minister van Mobiliteit bovendien nog moeten aantonen dat het algemeen belang dat gediend is met de openbaarheid, niet zwaarder weegt.

3.6. De Commissie wijst tot slot ook op het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking op grond waarvan alleen die informatie die onder een uitzonderingsgrond valt, aan de openbaarmaking onttrokken kan worden. Alle andere informatie in een bestuursdocument dient openbaar te worden gemaakt.

Brussel, 8 november 2023

I. DELHEZ
Vervangend secretaris

L. DONNAY
Voorzitter