



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

## *Afdeling openbaarheid van bestuur*

18 april 2024

### ADVIES 2024-54

Met betrekking tot de weigering om toegang tot een dossier bij de FOD Economie opgesteld n.a.v. een opsporingsonderzoek

(CTB/2024/53)

Sleutelwoorden : FOD Economie – stukken uit een dossier mbt een opsporingsonderzoek – bevoegdheid - beroepsgeheim

## 1. Een overzicht van de feiten

1.1. Per brief van 20 februari 2024 verzoekt Meester Anthony Godfroid, raadsman van mevrouw X, aan de FOD Economie om het volgende:

*“Namens cliënte heb ik bij uw diensten een klacht doen toekomen op 12 juli 2022: u vindt deze in bijlage.*

*Verwijzend naar de Federale openbaarheidswet van 11 april 1994 dank ik u bij voorbaat om mij, binnen de wettelijke termijn, een kopie te willen overmaken van volgende bestuursdocumenten in uw bezit:*

- *De brief/brieven/mail(s) die u verstuurd heeft aan de BVBA X naar aanleiding van de klacht die ik namens mevrouw X bij uw diensten heb doen toekomen.*
- *De eventuele replieken die u van de BVBA X of een advocaat optredend voor de BVBA X heeft ontvangen.*
- *Het PV dat u heeft opgesteld in deze zaak.*
- *De administratieve boete die u desgevallend heeft voorgesteld in deze zaak.*
- *Het bewijs van betaling van de door u voorgestelde administratieve boete.*
- *Zo aanwezig: het bewijs van overmaking van het dossier aan het bevoegde Parket.”*

1.2. Per e-mail van 23 februari 2024 antwoordt de FOD Economie als volgt:

*“Als FOD Economie doen wij onze uiterste best om, in het kader van de openbaarheid van bestuur, zoveel mogelijk informatie te delen. Gezien onze functie als bijzondere inspectiedienst, is het echter belangrijk om een goed evenwicht te vinden tussen welke informatie al dan niet wordt verspreid. Onze werking en missie van algemeen belang mogen immers in geen geval lijden onder het delen van deze informatie.*

*Wij hebben uw verzoek dan ook zorgvuldig in beraad genomen. Uit dit beraad blijkt dat het niet mogelijk is om de gevraagde stukken uit het dossier van BVBA X over te maken.*

*Vooreerst dient er op gewezen te worden dat de klacht die u heeft ingediend op 12 juli 2022 in naam van [uw cliënte], niet de enige klacht is die betrekking had op de BVBA X. Het dossier is dus opgebouwd op basis van informatie uit verschillende bronnen. Bovendien doet de Economische Inspectie niet aan individuele klachtenbehandeling. Ze zal steeds praktijken aanpakken in het algemeen belang, zonder tussen te komen in onderliggende geschillen.*

*Een gedeelte van de administratieve documenten waar u naar vraagt, bestaat niet. Deze kunnen dan ook niet overgemaakt worden. Wat de andere documenten betreft, zoals de inhoud van de communicatie tussen de Economische Inspectie en de betrokken onderneming, moeten we wijzen op volgende uitzonderingsgronden:*

- *Het belang van de openbaarheid weegt niet op tegen de bescherming van het belang van het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegegeeld (artikel 6, § 1, 7°, Wet openbaarheid van bestuur). Bepaalde informatie die werd gedeeld door de onderneming heeft betrekking op vertrouwelijke gegevens binnen de betrokken onderneming die niet vrijelijk gedeeld kunnen worden.*
- *De openbaarmaking van de bestuursdocumenten doet afbreuk aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting (artikel 6, § 2, 2°, WOB).*

*De ambtenaren van de Economische Inspectie moeten zich houden aan het beroepsheim voorzien in artikel XV.6/1 van het Wetboek van economisch recht. Er mag geen vertrouwelijke informatie waarvan zij kennis hebben gekregen bij de uitoefening van hun taken, onthuld worden. De informatie die afkomstig is van de onderneming, is vertrouwelijke informatie.*

- *Het delen van bepaalde informatie zou afbreuk doen aan de persoonlijke levenssfeer van betrokken personen (artikel 6, § 3, 1°, WOB). Het gaat hier in het bijzonder om informatie van deze melders en de betrokken overtreder. Deze informatie is verwerkt in de verschillende documenten.*

*Wat we u wel kunnen meedelen, is dat de Economische Inspectie reeds meermaals een grondig onderzoek heeft gevoerd naar de praktijken van BVBA X. Tijdens deze onderzoeken zijn er verschillende inbreuken vastgesteld op de economische wetgeving die ook aanleiding hebben gegeven tot corrigerende maatregelen. Die maatregelen werden opgevolgd en nageleefd door de betrokken onderneming. Indien zou blijken dat er nieuwe inbreuken worden begaan, kan een nieuw onderzoek opgestart worden.”*

1.3. Per e-mail van 25 maart 2024 richt de aanvrager een verzoek tot heroverweging aan de FOD Economie:

*“Het is weinig waarschijnlijk dat er geen enkel PV of een inspectieverslag zou bestaan in het dossier waarvan de FOD Economie stelt dat het een “opgebouwd” dossier is, opgebouwd op basis van informatie uit verschillende bronnen.*

*Concreet wordt volgende weigeringsgrond ingeroepen om de correspondentie tussen de inspectie en de BVBA X niet over te maken:*

- *De bescherming van fabricagegegevens of ondernemingsgegevens: de BVBA X is een hondenverkoper / hondenimporteur. Daar komt geen “fabricage” aan te pas. En wat de ondernemingsgegevens betreft: de prijzen die worden aangerekend aan consumenten staan gepubliceerd op de website. Het kan niet ingezien worden wat de FOD Economie dan juist bedoelt met deze fabricage- of ondernemingsgegevens die zouden moeten beschermd worden.*
- *De bescherming van een geheimhoudingsverplichting. Als deze al bestaat, kan deze niet zo ver reiken dat er zelfs niet wordt overgegaan tot geanonimiseerde bezorging van de gevraagde bestuursdocumenten.*
- *Afbreuk aan de privacy van derden: deze derden kunnen perfect gecontacteerd worden met de vraag of zij zich er tegen zouden verzetten dat hun namen zichtbaar blijven. En indien ze weigeren kan er tot anonimisering worden overgegaan.”*

1.4. Per brief van diezelfde datum richt de aanvrager ook een verzoek om advies aan de Commissie voor de Toegang tot en het Hergebruik van Bestuursdocumenten, Afdeling Openbaarheid (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 gelijktijdig een verzoek tot heroverweging bij de betrokken instantie en een verzoek tot advies bij de Commissie 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 worden. Daarenboven moeten de wettelijke uitzonderingsgronden beperkend geïnterpreteerd worden (zie o.a. Grondwettelijk Hof, arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018).

3.2. De Commissie dient eerst na te gaan of het verzoek onder het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 valt.

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

*“Voor de bepaling van de notie “administratieve overheden” wordt gesteund op artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en bijgevolg op de uitgebreide jurisprudentie terzake van de Raad van State. [...] De criteria van de Raad van State zijn, positief gesteld en niet-cumulatief: uitoefening van een taak van algemeen belang, over dwingende beslissingsbevoegdheid beschikken, betrokkenheid van de overheid bij de oprichting of erkenning, controle door de overheid, beschikken over bepaalde prerogatieven van de openbare macht en, negatief: niet behoren tot de wetgevende of de rechterlijke macht.”*

3.2.2. Overeenkomstig artikel XV.2., artikel XV.6. en artikel XV.8 van het Wetboek van Economisch Recht krijgen de ambtenaren bevoegd om de inbreuken op te sporen en vast te stellen, de status van officier van gerechtelijke politie. Wanneer ambtenaren optreden als officier van gerechtelijke politie, kunnen de documenten die zij in die hoedanigheid opstellen, niet worden beschouwd als administratieve documenten die in het bezit zijn van een administratieve overheid. De wet van 11 april 1994 is bijgevolg niet van toepassing op een verzoek om toegang tot voormelde documenten.

3.2.3. Voor zover de ambtenaren van de FOD Economie niet optreden als officier van gerechtelijke politie, gaat het om administratieve documenten en is de wet van 11 april 1994 wel van toepassing

De hierna volgende opmerkingen van de Commissie gelden louter voor deze laatste categorie.

3.3. De wet van 11 april 1994 slaat slechts op bestaande bestuursdocumenten. De FOD Economie voert aan dat *“een gedeelte van de administratieve documenten waar u naar vraagt, [niet] bestaat”*. De FOD Economie dient te verduidelijken om welke opgevraagde documenten het gaat.

3.4. De FOD Economie motiveert haar beslissing om het verzoek tot openbaarheid af te wijzen vooreerst op grond van artikel 6, § 1, 7°, van de wet van 11 april 1994.

3.4.1. Artikel 6, § 1, 7°, van de wet van 11 april 1994 stelt:

*“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.”*

3.4.2. Deze uitzonderingsgrond kan maar worden ingeroepen wanneer er daadwerkelijk sprake is van ondernemings- en fabricagegegevens en dit *in*

*concreto* ook wordt aangetoond. De FOD Economie toont nog niet aan dat het hier effectief gaat om ondernemings- en fabricagegegevens.

3.4.3 En zelfs als dit al het geval zou zijn, dan vallen nog niet alle ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld, onder artikel 6, § 1, 7° van de wet van 11 april 1994. De uitzonderingsgrond is enkel van toepassing op de gegevens die uit de aard van de zaak een vertrouwelijk karakter vertonen.

Voor de notie “vertrouwelijk karakter” kan verwezen worden naar de omschrijving van het begrip “bedrijfsgeheim” in artikel I.17/1 van het Wetboek van Economisch Recht. Hierin wordt het begrip bedrijfsgeheim als volgt gedefinieerd:

*“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.”*

Het is slechts wanneer aan deze voorwaarden is voldaan dat de informatie als bedrijfsgeheim kan gekwalificeerd worden. Ook dit moet *in concreto* worden aangetoond.

3.4.4. Bovendien moet ook een belangenafweging plaatsvinden waaruit blijkt dat het openbaar belang dat gediend is met de openbaarheid, niet zwaarder doorweegt dan de vertrouwelijke ondernemings- en fabricagegegevens.

Vertrouwelijke ondernemings- en fabricagegegevens worden dus niet zomaar uit zichzelf beschermd en verhinderen niet automatisch de openbaarmaking ervan. Het is pas wanneer de FOD Economie overtuigend

*in concreto* deze belangenafweging maakt en tot de vaststelling komt dat het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking niet zwaarder weegt dan het eventueel door artikel 6, § 1, 7°, van de wet van 11 april 1994 beschermde belang dat zij tot de niet-openbaarmaking kan besluiten.

3.5. De FOD Economie motiveert haar beslissing vervolgens met verwijzing naar de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 2, 2°, wet van 11 april 1994, juncto het beroepsgeheim bedoeld in artikel XV.6/1 van het Wetboek van Economisch Recht.

3.5.1. Artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994 luidt:

*“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 een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting.”*

Artikel XV.6/1 van het Wetboek van Economisch Recht luidt als volgt:

*“§ 1. De in artikel XV.2 bedoelde ambtenaren zijn gebonden door het beroepsgeheim en mogen de vertrouwelijke informatie waarvan zij kennis hebben gekregen bij de uitoefening van hun taken, niet onthullen, aan welke persoon of autoriteit ook.*

*In afwijking van het eerste lid mogen deze ambtenaren vertrouwelijke informatie meedelen:*

- 1° in beknopte of samengevoegde vorm, op voorwaarde dat individuele natuurlijke of rechtspersonen niet identificeerbaar zijn;*
- 2° ingeval de mededeling van dergelijke informatie wordt voorgeschreven of toegestaan door of krachtens dit Wetboek of andere wetten;*
- 3° tijdens een getuigenis in rechte in strafzaken;*
- 4° voor de aangifte van andere misdaden en wanbedrijven dan deze bedoeld in dit Wetboek en haar uitvoeringsbesluiten, bij de gerechtelijke autoriteiten;*
- 5° aan andere overheidsdiensten en -instellingen, indien dit noodzakelijk is voor het opsporen, vervolgen en sanctioneren van inbreuken op de wetgevingen die tot hun bevoegdheden behoort;*



*6° aan buitenlandse autoriteiten, desgevallend binnen de grenzen of met inachtneming van de Europese richtlijnen en verordeningen, indien dit noodzakelijk is voor het opsporen en vervolgen van inbreuken die vergelijkbaar zijn met deze waarvoor dit boek in sancties voorziet.*

*§ 2. De inbreuken op paragraaf 1 worden gestraft met de straffen bepaald in artikel 458 van het Strafwetboek.”*

3.5.2. De “bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting”, zoals bepaald in artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994, is een zogenaamde absolute uitzonderingsgrond, wat impliceert dat indien bepaalde informatie onder die uitzonderingsgrond valt, de openbaarheid moet worden geweigerd zonder dat enige belangenafweging moet plaatsvinden tussen het belang van de openbaarheid en het door de uitzonderingsgrond beschermde belang. Als uitzondering op het fundamentele recht op openbaarheid, moet deze bepaling strikt worden geïnterpreteerd, zonder evenwel het begrip ‘geheimhoudingsverplichting’ zelf van elke inhoud te ontdoen.

3.5.3. Artikel XV.6/1 van het Wetboek van Economisch Recht kan als een dergelijke bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting beschouwd worden, overeenkomstig artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994.

Naar het oordeel van de Raad van State (RvSt., 17 maart 2023, nr. 256.055) doet het feit dat een geheimhoudingsplicht (*in casu*: artikel XV.6/1 van het Wetboek van Economisch Recht) zich enkel richt tot de aangestelde ambtenaren en niet tot de administratie zelf, hieraan geen afbreuk. Artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994 verbiedt immers elke administratieve overheid om openbaarheid te verlenen, van zodra met betrekking tot dat bestuursdocument een bij wet ingestelde geheimhoudingsplicht is ingesteld.

3.5.4. Wel zal er voldaan moeten worden aan de voorwaarden die in artikel XV.6/1 van het Wetboek van Economisch Recht aan de geheimhoudingsplicht gesteld worden. De geheimhoudingsplicht slaat alleen op “*de vertrouwelijke informatie waarvan de overeenkomstig artikel XV.2 aangestelde ambtenaren kennis hebben gekregen bij de uitoefening van hun taken*”.

De FOD Economie moet nog *in concreto* motiveren dat de stukken die van openbaarheid uitgesloten worden, effectief onder die noemer vallen. Het volstaat niet om louter te beweren dat de informatie die afkomstig is van de onderneming, vertrouwelijk is.

3.6. Tot slot roept de FOD Economie ook nog artikel 6, § 3, 1°, van de wet van 11 april 1994 in. De Commissie gaat er van uit dat de FOD Economie veeleer artikel 6, § 2, 1°, van diezelfde wet bedoelt.

3.6.1. Artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 bepaalt 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 : 1° aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift heeft ingestemd”.*

De uitzonderingsgrond kan niet zomaar ingeroepen worden, maar moet daarentegen afdoende gemotiveerd worden.

3.6.2. Vooreerst moet de administratieve overheid *in concreto* aantonen dat er werkelijk sprake is van informatie die raakt aan de persoonlijke levenssfeer. Niet alle informatie die betrekking heeft op een fysieke persoon behoort immers *ipso facto* tot de persoonlijke levenssfeer.

Ook voor wat betreft informatie die betrekking heeft op een rechtspersoon (met name de gecontroleerde onderneming), zal de administratieve overheid deze uitzonderingsgrond zorgvuldig moeten motiveren. Het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer komt immers slechts in beperkte mate toe aan rechtspersonen, en strekt zich volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM, 16 april 2002, Société Colas Est en anderen t. Frankrijk, § 41), het Hof van Justitie en het Grondwettelijk Hof (GwH, 19 september 2007, nr. 118/2007) in hoofdzaak uit tot zakengeheimen. In toepassing van de wet van 11 april 1994 zal specifiek voor zakengeheimen evenwel toepassing gemaakt moet van de relatieve uitzonderingsgrond in artikel 6, § 1, 7° van de wet van 11 april 1994 (Advies van 1 april 2020, 2020-30). Voor zover de FOD Economie de toegang tot (bepaalde) informatie wil weigeren om

eventuele andere aspecten van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken onderneming te beschermen, zal zij moeten aantonen dat die aspecten wel degelijk vallen binnen de toegelaten bescherming voor rechtspersonen in het licht van bovenvermelde rechtspraak.

3.6.3. Vervolgens moet de administratieve overheid ook op afdoende wijze aantonen hoe het meedelen van de informatie die onder de persoonlijke levenssfeer valt, daadwerkelijk afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen. (Zie bijvoorbeeld: Advies van 19 mei 2021, nr. 2021-72; Advies van 15 maart 2021, nr. 2021-41)

3.6.4. Tot slot, moet de persoon op wie de informatie betrekking heeft, ook gevraagd worden of hij al dan niet instemt met de bekendmaking. Vooralsnog toont de FOD Economie dit niet aan.

3.7. Tot slot wijst de Commissie nog op het principe van de gedeeltelijke openbaarheid. Dit houdt in dat enkel informatie in een bestuursdocument die onder een uitzonderingsgrond valt, aan de openbaarheid kan worden onttrokken. De andere informatie in het bestuursdocument moet evenwel openbaar worden gemaakt.

Brussel, 18 april 2024

S. JOCHEMS  
Secretaris

L. DONNAY  
Voorzitter