



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

4 oktober 2023

ADVIES 2023-161

Met betrekking tot de weigering om inzage in een besluit van
de Gouverneur van Antwerpen

(CTB/2023/171)

1. Een overzicht van de feiten

1.1. Per e-mail van 17 augustus 2023 vraagt X aan de Gouverneur van de Provincie van Antwerpen (hierna: “de Gouverneur”) om een eerdere weigeringsbeslissing aangaande zijn vraag om “*een kopie van het besluit van de gouverneur van 19 juli 2023 (mogelijk betreft het een andere datum) m.b.t. Shooting World te Kontich, en van de documenten die deel uitmaken van het administratief dossier*” te heroverwegen.

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

1.3. In het advies van 31 augustus 2023, nr. 2023-133, oordeelt de Commissie dat het verzoek om advies kennelijk onontvankelijk is omdat de voorwaarden in artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: “de wet van 11 april 1994”) niet nageleefd werden.

1.4. Per e-mail van 9 september 2023 richt de aanvrager een nieuw verzoek aan de Gouverneur “*om een kopie van het besluit van de gouverneur van 19 juli 2023 (mogelijk betreft het een andere datum) m.b.t. Shooting World te Kontich, en van de documenten die deel uitmaken van het administratief dossier*”.

De aanvrager voegt bij zijn verzoek ook een bewijs van zijn lidmaatschap in de schietclub.

1.5. Per e-mail van 11 september 2023 weigert de Gouverneur om de gevraagde documenten over te maken:

“Zoals eerder meegedeeld betreft het besluit tot schorsing van de schietstand BLIKINVEST [officiële naam van de uitbater van Shooting World] een document van persoonlijke aard. Hoewel het document geen betrekking heeft op de persoon van de uitbater, bevat het wel informatie over de schietclub en diens uitbater dat niet zo maar bekend gemaakt mag worden aangezien deze informatie mogelijks schade of nadeel kan berokkenen aan de schietclub en/of diens uitbater.”

U dient dus een belang te kunnen aantonen. Dit belang moet persoonlijk, rechtstreeks, actueel en wettig zijn. Doordat u nog steeds terecht kunt bij andere schietclubs (33 schietclubs in de provincie Antwerpen) is dit belang onvoldoende aangetoond.

Ik kan u dit besluit en de administratieve stukken bijgevolg niet overmaken.”

1.6. Per e-mail van 11 september 2023 richt de aanvrager een verzoek tot heroverweging aan de Gouverneur.

1.7. Per e-mail van diezelfde dag richt de aanvraag ook een verzoek om advies aan de Commissie.

2. Bevoegdheid en ontvankelijkheid

2.1. Bevoegdheid

Vooreerst moet worden nagegaan of de Commissie bevoegd is om onderhavige zaak te onderzoeken. Het verzoek betreft immers bestuursdocumenten die in het bezit zijn van de Gouverneur van een Provincie gelegen in het Vlaams Gewest.

2.1.1. Artikel 32 van de Grondwet bevat een bevoegdheidsverdelende regel. Deze bepaalt dat elke wetgever bevoegd is om op algemene wijze de openbaarheid te regelen die voor een bestuur geldt ten aanzien van zijn eigen diensten en organen.

De federale wetgever heeft zijn bevoegdheid om de openbaarheid van bestuur te regelen uitgeoefend in de Wet van 11 april 1994 betreffende de Openbaarheid van Bestuur (hierna: “de Wet van 11 april 1994”) en in de Wet van 12 november 1997 betreffende de Openbaarheid van Bestuur in de Provincies en de Gemeenten (hierna: “de Wet van 12 november 1997”).

Door de Bijzondere Wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, waarbij de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot Hervorming der Instellingen gewijzigd werd, werd evenwel de organieke bevoegdheid over de provincies en gemeenten toegewezen aan de gewesten. Dit heeft tot gevolg

dat de nadere regels voor de toegang tot de bestuursdocumenten in de provincies en gemeenten in principe bepaald worden door de gewestwetgever.

Een verzoek tot toegang tot bestuursdocumenten in het bezit van de Gouverneur van de Provincie van Antwerpen dient normaliter in het licht van het Vlaams decreet van 26 maart 2004 betreffende de Openbaarheid van Bestuur (hierna: “het decreet van 26 maart 2004”) onderzocht te worden. Het decreet van 26 maart 2004 bevat een geëigende beroepsprocedure die erin bestaat dat de aanvrager zich tot de Beroepsinstantie Openbaarheid van Bestuur en Hergebruik van Overheidsinformatie van de Vlaamse Gemeenschap dient te wenden. De Commissie is voor een dergelijk verzoek in principe dan ook niet bevoegd.

2.1.2. Voorgaand principe kent evenwel een uitzondering indien de aanvraag betrekking heeft op documenten m.b.t. aangelegenheden die door de bijzondere wetgever niet aan de gewesten overgedragen zijn.

De Gouverneur van de Provincie van Antwerpen is *in casu* bevoegd op grond van de wet van 8 juni 2006 houdende Regeling van Economische en Individuele Activiteiten met Wapens (hierna: “de Wapenwet”).

Niettegenstaande een aantal opmerkingen met betrekking tot de draagwijdte van de tussenkomst van de Federale Wetgever, gaat de Raad van State, Afdeling Wetgeving, er van uit dat dat deze “regelgeving behoort tot de restbevoegdheid van de federale Staat” (Advies RvS. 32.227/4 bij het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 3 januari 1933 op de vervaardiging van, de handel in en het dragen van wapens en op de handel in munitie, *Parl. St. Kamer* 2001-2002, nr. 50-1598/1, p. 59-60).

De Wetgever verduidelijkt dienaangaande ook dat een Gouverneur “*in het kader van de wapenwetgeving optreedt als agent van de federale regering, met andere woorden als een gedeconcentreerde entiteit daarvan*” (Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens, *Parl. St. Kamer* 2003-2007, nr. 51-2263/1, p. 25). De Gouverneur vertegenwoordigt bijgevolg de federale staat, meer in het bijzonder de Minister van Justitie, in toepassing van deze wet.

De beslissing van de Gouverneur van de Provincie van Antwerpen, genomen in uitvoering van de Wapenwet, is dan ook een beslissing in een aangelegenheid die niet door de bijzondere wetgever aan de gewesten overgedragen is.

De Commissie is bijgevolg bevoegd om een verzoek om advies aangaande dergelijke beslissing te onderzoeken.

2.2. Procedurele voorschriften - Rechtsgrond

Binnen de haar toegewezen bevoegdheden geeft de Commissie adviezen in het kader van het administratieve beroep georganiseerd door de wet van 11 april 1994 resp. de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in provincies en gemeenten (hierna: “de wet van 12 november 1997”).

Het recht op het raadplegen van een bestuursdocument van een provinciale of gemeentelijke administratieve overheid en de beroepsprocedures dienaangaande, worden geregeld door de wet van 12 november 1997. In onderhavige zaak wordt de procedure in artikel 9, § 1, van de wet van 12 november 1997 toegepast.

De wet van 12 november 1997 moet bovendien samen gelezen moet worden met de wet van 11 april 1994. De wet van 11 april 1994 blijft immers van toepassing op alle administratieve overheden andere dan de federale administratieve overheden “*in de mate dat deze wet op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt*” (artikel 1, b, van de wet van 11 april 1994). De Commissie heeft daarom eerder al geoordeeld dat de uitzonderingsgronden opgesomd in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 alsdan ook door de provinciale en gemeentelijke administratieve overheden ingeroepen kunnen worden (Advies van 9 juni 2020, nr. 2020-50).

2.3. Procedurele voorschriften - vormvereisten

De aanvrager heeft voor het overige voldaan aan de vereiste van artikel 9, § 1 van de wet van 12 november 1997 door zijn verzoek tot heroverweging aan de Gouverneur en zijn verzoek om advies aan de Commissie gelijktijdig in te dienen.

3. De gegrondheid van de aanvraag

3.1. Artikel 32 van de Grondwet en de Wet van 12 november 1997 huldigen principieel het recht van toegang tot alle (bestaande) bestuursdocumenten.

De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 (zie het hierboven al geciteerde advies van 9 juni 2020, nr. 2020-50) of artikel 7 van de wet van 17 november 1997 ingeroepen kunnen of moeten worden, en wanneer die uitzonderingsgronden bovendien op afdoende wijze gemotiveerd kunnen worden. Bovendien moeten de wettelijke uitzonderingsgronden beperkend geïnterpreteerd worden (Arbitragehof, arrest nr. 17/97 van 25 maart 1997, overweging B.2.1 en 2.2 en Arbitragehof; arrest nr. 150/2004 van 15 september 2004, overweging B.3.2 en Grondwettelijk Hof, arrest nr. 169/2013 van 19 december 2013). Een weigering kan dan ook niet steunen op hypothetische en vage veronderstellingen, maar moet gestaafd worden met concrete gegevens die aan de zaak eigen zijn (RvS nr. 215.507, 3 oktober 2011; RvS nr. 216.506, 3 oktober 2011).

3.2. Voor zover de Gouverneur zich baseert op artikel 5 van de wet van 12 november 1997 om de toegang tot de gevraagde bestuursdocumenten te weigeren, merkt de Commissie het volgende op.

3.2.1. Artikel 5 van de wet van 12 november 1997 stelt dat “*voor documenten van persoonlijke aard; [...] vereist [is] dat de verzoeker van een belang doet blijken.*”

Artikel 2, tweede lid, 3° van de wet van 12 november 1997 omschrijft een “document van persoonlijke aard” als 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.*”

De aanvrager argumenteert terecht dat “documenten van persoonlijke aard” enkel betrekking hebben op natuurlijke personen (Advies van 20 februari 2006, nr. 2005-63). In onderhavig geval slaat het gevraagde

document op een vennootschap en kan de belangenvereiste bedoeld in artikel 5 in principe niet ingeroepen worden.

Het is niet volledig uit te sluiten dat de gevraagde documenten onderdelen bevatten die als document van persoonlijke aard te beschouwen zijn (bijvoorbeeld indien passages in het gevraagde document het gedrag van de bestuurders of de eigenaars van de vennootschap beschrijven zou), maar het loutere feit dat de naam van een persoon in een bestuursdocument voorkomt, is op zich onvoldoende om de inhoud ervan als een document van persoonlijke aard te kwalificeren. De administratieve overheid moet dan *in concreto* aantonen dat de betrokken onderdelen een waardeoordeel van een natuurlijke persoon bevatten, waarvan de ruchtbaarheid aan die persoon schade berokkenen kan.

3.2.2. Voor zover de Gouverneur alsnog aantonen kan dat bepaalde onderdelen van het gevraagde document als “document van persoonlijke aard” te beschouwen zijn, stelt de Commissie vast dat de aanvrager wel degelijk een belang bij zijn aanvraag toelicht.

Het belang waarvan een aanvrager blijk moet geven, is het belang dat ook vereist is voor het indienen van een verzoekschrift tot nietigverklaring bij de Raad van State (Wetsontwerp betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten, *Parl. St. Kamer 1996-1997*, nr. 49-871/5, p. 4). Het belang moet bijgevolg persoonlijk, direct, zeker, actueel en wettig zijn. Het kan van morele of materiële aard zijn.

De aanvrager is lid van de schietclub die, ten gevolge van de beslissing van de Gouverneur, gesloten wordt. Als gevolg van de beslissing van de Gouverneur, kan de aanvrager bijgevolg niet meer in de eigen schietclub terecht. Dit lijkt wel degelijk een persoonlijk, direct, zeker, actueel en wettig belang te zijn, dat zowel van morele als materiële aard is.

De omstandigheid dat de aanvrager lid kan worden van een andere schietclub, zoals de Gouverneur opmerkt, doet geen afbreuk aan het toegelichte belang: een nieuw lidmaatschap in een andere club houdt zowel een financieel (lidgeld) als fysiek (afstand) nadeel in.

Naar het oordeel van de Commissie toont de Gouverneur momenteel nog niet aan dat het verzoek van de Aanvrager geweigerd worden kan op basis van artikel 5 van de wet van 12 november 1997.

3.3. Voor zover de Gouverneur zich baseert op artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 om de toegang tot de gevraagde bestuursdocumenten te weigeren, merkt de Commissie het volgende op.

3.3.1. Artikel 6, § 2, 1° van de Wet van 11 april 1994 stelt dat een federale of niet-federale administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, afwijst wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet *“aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift heeft ingestemd”*.

Het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer komt in zekere mate ook toe aan rechtspersonen. De bescherming van rechtspersonen op grond van de persoonlijke levenssfeer is evenwel beperkter dan de bescherming van natuurlijke personen 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.

3.3.2. Voor zover de Gouverneur de toegang tot de gevraagde documenten wil weigeren om eventuele zakengeheimen van de betrokken rechtspersoon te beschermen, heeft de Commissie eerder al geoordeeld dat artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 hiervoor geen toepassing kan vinden, maar dat dan 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).

3.3.3. Voor zover de Gouverneur de toegang tot de gevraagde documenten 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. Bovendien zal de Gouverneur dan ook op concrete wijze moeten aantonen dat de openbaarmaking werkelijk afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer. Dergelijke motivatie ontbreekt echter momenteel. Alleen al het feit dat in de e-mail van 11 september 2023, de diensten van de Gouverneur het overmaken van de gevraagde stukken weigeren omdat het overmaken ervan *“mogelijks”* – en dus niet

daadwerkelijke – een schending van de persoonlijke levenssfeer betekenen, toont aan dat het concrete onderzoek niet gebeurd is.

3.3.4. Zelfs indien de Gouverneur aantonen kan dat de openbaarmaking aan de persoonlijke levenssfeer afbreuk doet, dient zij alsnog de betrokken persoon op wie de informatie betrekking heeft, te contacteren met de vraag of die persoon met de mededeling ervan instemmen kan.

3.4. Voor zover de Gouverneur zich wenst te baseren op artikel 6, § 1, 5° van de wet van 11 april 1994 om de toegang tot de gevraagde bestuursdocumenten te weigeren (hetgeen in een eerdere fase van de briefwisseling ingeroepen werd), merkt de Commissie het volgende op.

Artikel 6, § 1, 5° van de wet van 11 april 1994 stelt dat een federale of niet-federale administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijst, wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van “*de opsporing of vervolging van strafbare feiten*”.

De Gouverneur zal in dat geval *in concreto* moeten aantonen dat de openbaarmaking een reëel risico op schade met zich meebrengt voor de beschermde belangen (zie o.m. GwH nr. 167/2018, 29 november 2018, B.7.4) alsook dat het openbaar belang dat gediend is met de openbaarmaking niet zwaarder weegt dan het ingeroepen belang, *in casu* “de opsporing of vervolging van strafbare feiten”.

3.5. Indien de Gouverneur de ingeroepen uitzonderingsgronden niet behoorlijk *in concreto* motiveert, zal zij ertoe gehouden zijn de gevraagde bestuursdocumenten openbaar te maken.

3.6. De Commissie wenst tot slot nog te wijzen 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, 4 oktober 2023

I. DELHEZ
Vervangend secretaris

L. DONNAY
Voorzitter