



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

*Afdeling openbaarheid van bestuur*

14 januari 2019

ADVIES 2019-12

met betrekking tot het verkrijgen van toegang tot documenten m.b.t. een ingestelde rechtsvordering tot collectief herstel

(CTB/2019/7)

## 1. Een overzicht

1.1. Bij brief van 21 november 2018 vragen de heer X en mevrouw Y aan de Consumentenombudsdienst om een afschrift van alle bestuursdocumenten die betrekking hebben op de beslissing van de Consumentenombudsdienst om een rechtsvordering tot collectief herstel in te stellen bij de Nederlandse Ondernemingsrechtbank Brussel gekend onder het rolnummer A/18/02721.

1.2. Bij brief van 19 december 2018 verwijst de Consumentenombudsdienst naar een beleidsadvies dat de Ombudsdienst voor energie heeft geformuleerd op 28 december 2017 op vraag van de Commissie Bedrijfsleven, Wetenschapsbeleid, Onderwijs, Nationale wetenschappelijke en culturele instellingen, Middenstand en Landbouw en heeft ze deze toegevoegd in bijlage. Wat de notulen van de vergadering van het Directiecomité betreft waarop die rechtsvordering werd besproken en de e-mails, brieven en interne nota's die in het kader daarvan intern werden uitgewisseld, oordeelt het Directiecomité dat deze informatie en documenten niet als bestuursdocumenten van een administratieve overheid kunnen worden aangemerkt zoals gedefinieerd of beoogd in de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur' (hierna: de wet van 11 april 1994). Ingevolge vaststaande rechtspraak van het Hof van Cassatie bestaat één van de decisieve criteria om uit te maken of een organisatie of dienst al dan niet een administratieve overheid is erin bestaat vast te stellen of deze voor de invulling van zijn opdracht van algemeen belang beschikt over de bevoegdheid om beslissingen te nemen die bindend zijn voor derden. De Consumentenombudsdienst heeft die bevoegdheid in regel niet. De algemene wettelijke opdracht van de Consumentenombudsdienst bestaat immers in:

- (1) De consumenten en ondernemingen inlichtingen over hun rechten en plichten, in het bijzonder over de mogelijkheden van buitengerechtelijke regeling van consumentengeschillen;
- (2) Elke aanvraag tot buitengerechtelijke regeling van een consumentengeschil in ontvangst nemen en hetzij bezorgen aan de ter zake bevoegde gekwalificeerde entiteit, hetzij zelf behandelen;
- (3) Zelf optreden in elke aanvraag tot buitengerechtelijke regeling van een consumentengeschil waarvoor geen andere

gekwalficeerde entiteit bevoegd is (Art. XVI.6 van het Wetboek van Economisch Recht).

Wat de onder 3° bedoelde bevoegd betreft, heeft de Consumentenombudsdienst slechts de mogelijkheid om een minnelijke regeling te betrachten of een niet-bindende aanbeveling te formuleren (Art. XVI.17, § 2 van het Wetboek van Economisch Recht).

Binnen deze wettelijke opdrachten en werking van de Consumentenombudsdienst zoals opgenomen in het huishoudelijk reglement dat in bijlage is opgenomen bij het ministerieel besluit van 9 oktober 2014 (Belgisch Staatsblad van 27 oktober 2014) is het Directiecomité bevoegd om alle daden van beschikking en beheer te stellen die nodig zijn voor het beheer en het dagelijks bestuur van de Consumentenombudsdienst. Buiten deze beheersdaden nemen het Directiecomité of de Consumentenombudsdienst dus geen beslissingen dewelke derden, andere dan personeelsleden van de Consumentenombudsdienst of leden van het Directiecomité voor zover zij als derden kunnen worden aangemerkt, kunnen binden. Bovendien zijn deze beslissingen maar ook de adviezen en meningen van de leden van het Directiecomité, zoals medegedeeld in vergaderingen en opgenomen in processen-verbaal, niet openbaar en enkel toegankelijk voor de leden van het Directiecomité. Dat de leden van het Directiecomité zich uit vrije wil en vertrouwelijk moeten kunnen uiten, is uiteraard de onderliggende reden van de beperkte toegankelijkheid van de notulen van de vergadering(en) van het Directiecomité. Deze motivering is volgens het Directiecomité ook van toepassing op de e-mails, brieven en interne nota's die intern werden uitgewisseld, temeer omdat volgens artikel XVI.20 van het Wetboek van Economisch Recht alle inlichtingen die de Consumentenombudsdienst ontvangt in het kader van een buitengerechtelijke geschillenregeling, vertrouwelijk worden behandeld.

Daar in eerste instantie de Consumentenombudsdienst geen administratieve overheid is, is deze dienst ten slotte van mening dat het verzoek van ESSENT tot openbaarheid kennelijk te vaag geformuleerd is, zodat deze op basis van artikel 6, § 3, 4° van de voormelde wet van 11 april 1994 eveneens vatbaar is voor weigering.

1.3. Omdat de aanvragers het niet eens zijn met dit standpunt, dienen zij bij brief gedateerd op 4 januari 2019 een verzoek tot heroverweging in bij de Consumentenombudsdienst. Bij e-mail van 10 januari 2019

bezorgen zij aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd een brief van 4 januari 2019 met de vraag een advies uit te brengen.

## **2. De ontvankelijkheid van adviesaanvraag**

De Commissie is van mening dat de adviesaanvraag ontvankelijk is. De aanvrager heeft immers tegelijkertijd zijn verzoek tot heroverweging aan de Consumentenombudsdienst en het verzoek om advies aan de Commissie ingediend zoals de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: wet van 11 april 1994) dit vereist.

## **3. De gegrondheid van de adviesaanvraag**

### *3.1. De toepasselijkheid van de wet van 11 april 1994*

De argumentatie van de Consumentenombudsdienst is tegenstrijdig. Ofwel is de wet van 11 april 1994 niet van toepassing en kunnen geen uitzonderingsgronden van deze wet worden ingeroepen, ofwel is de wet van 11 april 1994 wel van toepassing en kunnen uitzonderingsgronden van deze wet worden ingeroepen. De Consumentenombudsdienst roept beide argumenten in.

Omdat de toepasselijkheid van de wet van 11 april 1994 door de Consumentenombudsdienst in vraag wordt gesteld, dient de Commissie voorafgaandelijk te onderzoeken of de wet van 11 april 1994 van toepassing is.

#### **3.1.1. De kwalificatie als federale administratieve overheid**

Om de gegrondheid van de adviesvraag op dit punt te kunnen beoordelen, dient in de eerste plaats te worden nagegaan of de Consumentenombudsdienst een federale administratieve overheid in de zin van de wet van 11 april 1994 is. Het recht van toegang zoals gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 geldt slechts ten aanzien van bestuursdocumenten. Een bestuursdocument is “*alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt*” (zie artikel 1, tweede lid, 2° van de wet). Een administratieve overheid wordt door de wet van 11 april 1994

gedefinieerd als “*een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State*” (zie artikel 1, tweede lid, 1° van de wet).

### Grondrecht als uitgangspunt

Het is belangrijk voor ogen te houden wat het doel van de grondwetgever was toen hij de openbaarheid van bestuur in de Grondwet opnam.

In de Verklarende Nota bij artikel 24*ter*, het huidige artikel 32 van de Grondwet, is duidelijk vermeld dat “*De principes vastgesteld in het voorgestelde artikel gelden ten aanzien van alle administratieve overheden. De concrete invulling van dit begrip zal naderhand gebeuren. Aangezien hier een fundamenteel recht wordt toegekend, zal hierbij een zo breed mogelijke interpretatie worden gehanteerd. Met name kan verwezen worden naar artikel 14 van de wetten op de Raad van State en de rechtspraak van de Raad van State dienaangaande.*” (Parl. St. Kamer, B.Z. 1992-1993, 839/1, 5).

De grondwetgever had dus onmiskenbaar een ruim personeel toepassingsgebied op het oog, maar liet de invulling over aan de wetgever. Gelet op het gegeven dat het om een grondrecht gaat, moet de wetgever voor een zo ruim mogelijke invulling kiezen. Bovendien mag de wetgever wanneer hij om het personeel toepassingsgebied in te vullen voor het begrip “administratieve overheid” kiest, dit begrip niet zo beperkt invullen dat de wet in strijd zou zijn met het brede toepassingsgebied dat de grondwetgever voor ogen had.

### Toepassingsgebied van de federale openbaarheidswet

De wet van 11 april 1994 is op grond van artikel 1, eerste lid, ervan, van toepassing op:

- a) de federale administratieve overheden;
- b) de administratieve overheden andere dan de federale administratieve overheden doch slechts voor zover deze wet op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt.

Een administratieve overheid wordt door de wet gedefinieerd 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).

Notie (federale) «administratieve overheid»

In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp 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. Dit biedt het belangrijke voordeel dat het toepassingsgebied van de wet mee zal evolueren met de nieuwe ontwikkelingen die zich in de wetgeving en de administratieve praktijk voordoen. Bovendien verschaft de rechtspraak van de Raad van State een duidelijk houvast en worden criteria gehanteerd die volledig aansluiten bij de doelstelling van deze wet, namelijk de bestuurde in zijn verhouding tot het bestuur, welke vorm dat ook aanneemt, recht te geven op openbaarheid. 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.*

*Nieuw tegenover de bestaande rechtspraak van de Raad van State is dat voor de toepassing van de hier voorgestelde wet bovendien zal moeten worden afgebakend welke van de administratieve overheden als federale administratieve overheden moeten worden beschouwd en welke als niet-federale administratieve overheden. De federale administratieve overheden zijn, aldus de Raad van State in zijn advies met betrekking tot onderhavig wetsontwerp, de federale administraties, de openbare instellingen en ermee vergelijkbare openbare diensten welke onder een federale administratieve overheid ressorteren, alsmede de private personen welke door een federale overheid ten gevolge van andere dan toevallige gebeurtenissen met het uitoefenen van een federale openbare dienstverlening zijn belast. Tot het federale niveau wordt eveneens gerekend het personeel van de provincies dat afhangt van de federale overheid inbegrepen de arrondissementscommissarissen.*

*De niet-federale administratieve overheden zijn deze die deel uitmaken van andere bestuursniveau's – de Gemeenschappen en de Gewesten, de provincies en de gemeenten, zoals daar zijn de diensten van de Gemeenschappen, de Gewesten of de Gemeenschapscommissies of de instellingen door hen opgericht, privé-personen die een taak van algemeen belang uitvoeren die behoort tot de bevoegdheidssfeer van de Gemeenschappen of Gewesten, de gemeentelijke en provinciale organen, de intercommunales, de O.C.M.W.'s, de polders en wateringen, de kerkfabrieken, enz..*

*Wat het federale niveau betreft, heeft de Raad van State steeds als administratieve overheden bestempeld: de organen van het centrale rijksbestuur, zoals*

*de Koning, de Ministers en bepaalde bij delegatie handelende ambtenaren die een beslissingsbevoegdheid bezitten zoals de Vaste Wervingssecretaris.*

*Voor wat de Koning als administratieve overheid betreft, moet beklemtoond worden dat Hij dit slechts is met betrekking tot aangelegenheden waarvoor een Minister de verantwoordelijkheid draagt (cf. artikel 64 van de Grondwet) en geenszins persoonlijk als administratieve overheid kan worden beschouwd. De stukken en de correspondentie die berusten bij het Staatshoofd vallen geenszins onder toepassing van deze wet.*

*Kabinetsleden zijn evenmin administratieve overheden : zij zijn de persoonlijke medewerkers van de Ministers en kunnen zich niet in hun plaats stellen om beslissingen te nemen waarvoor de Ministers bevoegd zijn. Aangezien en in zoverre zij geen bevoegdheid bezitten om bindend op te treden tegenover derden, zijn zij, volgens de Raad van State, derhalve niet als administratieve overheid te beschouwen.*

*De organen van dienstgewijze gedecentraliseerde instellingen die een autonome beslissingsbevoegdheid bezitten, zijn wel als administratieve overheid te beschouwen. Zij werden door de overheid opgericht om in een dienst van algemeen nut te voorzien en zijn daarbij onder de hoge leiding van de overheid geplaatst. Het betreft onder meer de Algemene Spaar- en Lijfrentekas, de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers, de Bankcommissie, enzovoort.*

*Naast deze openbare instellingen stricto sensu zijn ook de instellingen die door de overheid of door toedoen van de overheid tot stand werden gebracht om in een openbare dienst te voorzien en waarvan particulieren of private vennootschappen deel uitmaken of die opgericht zijn in de vorm van een handelsvennootschap als administratieve overheid te beschouwen. Het betreft ondermeer het Gemeentekrediet van België.*

*Vragen rijzen met betrekking tot de zogenaamde ondernemingen met gemengd beheer die door de openbare overheid tot stand zijn gebracht en een openbare dienst of een dienst van algemeen belang waarnemen en waarvoor, zowel wat de samenstelling van het kapitaal als wat het beheer van de onderneming betreft, een beroep gedaan wordt op de medewerking van particulieren. Het betreft de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, de Nationale Bank van België, S.A.B.E.N.A., en andere.*

*Het antwoord op de vraag of zij als administratieve overheid moeten worden beschouwd, leidt de Raad van State af uit de ontleding van de bijzondere wetten die het statuut van die organismen regelen. De recente wijzigingen met betrekking tot het statuut van de autonome overheidsbedrijven kunnen dus aanleiding geven tot een herziening van de rechtspraak terzake, wat trouwens eveneens geldt tegenover de openbare kredietinstellingen.*

*Samen met deze organismen, dient de vraag gesteld te worden naar het karakter van administratieve overheid van organismen die uit particulier initiatief zijn ontstaan maar die met een taak van algemeen belang zijn belast.*

*Ten aanzien van deze organismen, die als dusdanig geen administratieve overheid zijn, maar wel met publiekrechtelijk gezag beklede beslissingen kunnen nemen die vatbaar zijn voor vernietiging door de Raad van State, is de wet betreffende de openbaarheid van bestuur slechts van toepassing ten aanzien van die aangelegenheden waarvoor het organisme het karakter van administratieve overheid*

heeft. Voor de ondernemingen van gemengd beheer betreft dit bijvoorbeeld de bevoegdheid die wordt uitgeoefend met betrekking tot het personeel.

Ook openbare adviesorganen (zoals de Centrale raad voor het Bedrijfsleven, de Hoge Raad voor de Middenstand, de Nationale Arbeidsraad) zijn aan deze gevolgtrekking onderworpen: zij zijn geen administratieve overheid wanneer zij adviezen verstrekken maar wel bij de uitoefening van hun beslissingsmacht ten aanzien van hun personeel. Enkel ten aanzien van deze aangelegenheid zijn zij onderworpen aan de toepassing van deze wet.

Hierbij moet beklemtoond worden dat het bovenstaande slechts geldt voor deze organismen die niet als dusdanig een administratieve overheid zijn en deze kwalificatie slechts verkrijgen in de mate waarin zij met publiekrechtelijk gezag beklede beslissingen nemen. Slechts voor deze organismen geldt de openbaarheid enkel ten aanzien van die aangelegenheden waarvoor het organisme het karakter van administratieve overheid bezit.

Dit geldt dus niet voor de organismen en instellingen die door de Raad van State in hun geheel als administratieve overheid worden beschouwd. Bij deze instellingen of organismen is de vraag of een document betrekking heeft op een aangelegenheid die onderworpen is aan het wettigheidstoezicht van de Raad van State irrelevant. Alle documenten die berusten bij dergelijke administratieve overheid zijn bestuursdocumenten, en in principe openbaar.”

Uit de toelichting blijkt enerzijds de bedoeling van de wetgever om, door voor de invulling van het begrip “administratieve overheid” te verwijzen naar artikel 14 van de wetten op de Raad van State en de daarop betrekking hebbende rechtspraak, het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 de mogelijke ontwikkeling van die rechtspraak te laten volgen. De wetgever koos immers voor een “evolutief” begrip, waarbij voldoende rekening kon worden gehouden met maatschappelijke evoluties. Omdat het begrip “administratieve overheid” in artikel 14 van de wetten op de Raad van State zelf niet wordt gedefinieerd, is de invulling die er in de Memorie van Toelichting aan wordt gegeven een weergave van een tijdgebonden situatie en bovendien een interpretatie van de bestaande rechtspraak. De evolutie die zich op dat moment voltrok in de rechtspraak was veeleer uitbreidend, al werd niet uitgesloten dat toekomstige rechtspraak in beperkende zin zou evolueren als de aard van een bepaald organisme in de toekomst zou wijzigen.

Anderzijds blijkt dat een onderscheid dient gemaakt te worden tussen zogenaamde “organieke” en “functionele” openbare diensten. Terwijl alle documenten die berusten bij organismen en instellingen die in hun geheel als administratieve overheid worden beschouwd (*organieke openbare diensten*, o.a. de federale administraties) als



bestuursdocumenten dienen te worden beschouwd en dus openbaar zijn, geldt voor organismen die niet als zodanig een administratieve overheid zijn (*functionele openbare diensten*) de openbaarheid enkel ten aanzien van die aangelegenheden, waarvoor een dergelijk organisme het karakter van administratieve overheid bezit. Wat die laatste categorie betreft gaat het in het bijzonder om de organismen die uit particulier initiatief zijn ontstaan maar die met een taak van algemeen belang zijn belast, om ondernemingen met gemengd beheer en om een specifieke categorie van adviesorganen, namelijk de openbare adviesorganen (in A. MAST e.a., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2017, p. 132, omschreven als “*de met een louter adviserende bevoegdheid belaste lichamen [...] waaraan de wetgever rechtspersoonlijkheid en een patrimoniale en budgettaire zelfstandigheid heeft verleend*”; op federaal niveau gaat het, bijvoorbeeld, om de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, de Hoge Raad voor de Middenstand en de Nationale Arbeidsraad).

De invulling van het begrip “administratieve overheid” is sedert de totstandkoming van de openbaarheidswet geëvolueerd. Het Hof van Cassatie heeft geoordeeld dat door de overheid opgerichte of erkende instellingen, die belast zijn met een openbare dienst en niet behoren tot de rechterlijke of wetgevende macht, in beginsel administratieve overheden zijn, in zoverre hun werking door de overheid wordt bepaald en gecontroleerd én zij beslissingen kunnen nemen die derden binden (zie in het bijzonder: Cass. 14 februari 1997, nr. C.96.0211.N; Cass. 10 september 1999, nr. C.98.0141.F; Cass. 6 september 2002, nr. C.01.0382.N; voor commentaar in de rechtsleer, zie onder meer: S. BAETEN, “Variaties op verzelfstandigingsthema’s: enkele bedenkingen over de tweewegenleer en het annulatiecontentieux naar aanleiding van het Cassatiearrest van 8 november 1996”, *C.D.P.K.* 1999, 83-102; M. BOES, “De administratieve overheid: een ondefinieerbaar begrip?”, *Ad amicissimum amici scripsimus. Vriendenboek Raf Versteegen*, Brugge, die Keure, 2004, 27-30; MAST, *o.c.*, nrs. 1017-1020; P. NIHOUL, “La notion d’autorité administrative: retour à l’orthodoxie”, *Adm. Publ.*, 2001, 78-85; J.M. PIRET, “La notion d’autorité administrative”, *Adm. Publ.*, 1999, 236-238; F. VANDENDRIESSCHE, “De invulling van het begrip administratieve overheid na de arresten Gimvindus en BATC van het Hof van Cassatie”, *R.W.*, 2000-2001, 497-506; S. VAN GARSSE, “De ‘harmonicabewegingen’ van het begrip administratieve overheid”, *Tijdschrift voor Gemeenterecht*, 2002, 308-313). Daarbij heeft het Hof

van Cassatie weliswaar de nadruk gelegd op het (*functionele*) criterium beslissingen te kunnen nemen die derden binden, doch daaruit kan niet worden afgeleid dat de bevoegdheid om beslissingen te kunnen nemen die derden binden in alle gevallen een noodzakelijke voorwaarde is om van een administratieve overheid te kunnen spreken. Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat de arresten van het Hof van Cassatie steeds betrekking hadden op privaatrechtelijke instellingen.

### 3.1.2. De kwalificatie van de Consumentenombudsdienst

De Consumentenombudsdienst is op grond van artikel XVI.5 van het Wetboek van Economisch Recht opgericht bij de wet als een autonome openbare dienst met rechtspersoonlijkheid. Haar werking is bij wet geregeld door de artikelen XVI.8 – XVI.12 van het Wetboek van Economisch Recht en verder uitgewerkt door het ministerieel besluit van 9 oktober 2014 ‘tot goedkeuring van het huishoudelijk reglement van de Consumentenombudsdienst’. Er kan niet worden betwist dat haar een taak van algemeen belang is toevertrouwd, wat blijkt uit artikel XVI.6 van het Wetboek van Economisch Recht. Het is onmiskenbaar dat de Consumentenombudsdienst moet worden opgevat als een organieke administratieve overheid, waarvoor het niet van belang is of zij al dan niet handelingen kan stellen die derden op eenzijdige wijze kunnen binden. Het is dan ook irrelevant of ze al dan niet (bindende) bestuurshandelingen kan stellen, vereiste die enkel geldt ten aanzien van privaatrechtelijke instellingen, belast met een taak van algemeen belang. Bovendien is de mogelijkheid om bestuursdocumenten te raadplegen, niet gekoppeld aan het bestaan van een (bindende) bestuurshandeling noch is de openbaarheid van bestuursdocumenten beperkt tot “bestuurshandelingen” in de ruime zin van het woord. Een dergelijke interpretatie zou trouwens niet alleen afbreuk doen aan grondrecht dat in de grondwet werd ingeschreven, maar zou bovendien ingaan tegen de wil van de grondwetgever en de wetgever.

### 3.2. De beoordeling van de adviesaanvraag

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 opgelegd kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend geïnterpreteerd moeten 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).

In de eerste plaats moet het argument worden beoordeeld of de aanvraag kennelijk te vaag geformuleerd zou zijn, uitzonderingsgrond die vermeld wordt in artikel 6, § 3, 4° van de wet van 11 april 1994. De Commissie kan dit standpunt niet bijtreden. De formulering door de aanvrager is voldoende precies om te weten welke informatie de aanvrager wenst te verkrijgen. Het criterium is dat iemand die vertrouwd is met de materie begrijpt of redelijkerwijze kan begrijpen wat ermee bedoeld is. Slechts als dit niet het geval is, kan ingeroepen worden dat de aanvraag kennelijk te vaag geformuleerd is. Het houdt in dat men eigenlijk niet weet wat de aanvrager wenst te verkrijgen. De Commissie ziet trouwens niet in hoe de aanvrager zijn aanvraag preciezer had kunnen formuleren dan hij nu heeft gedaan.

De Consumentenombudsdienst roept verder artikel XVI.20 van het Wetboek van Economisch Recht (hierna: het WER) in op grond waarvan zij alle inlichtingen die ze ontvangt in het kader van de buitengerechtelijke regeling van een consumentengeschil, vertrouwelijk worden behandeld en op grond waarvan ze enkel mogen worden gebruikt in het kader van de buitengerechtelijke geschillenregeling, met uitzondering van de verwerking met het oog op het jaarverslag. Voor zover zij bepaalde informatie heeft verkregen in het kader van de buitengerechtelijke regeling van een consumentengeschil, ook al is er ondertussen een rechtsvordering neergelegd, geldt die vertrouwelijkheid in combinatie met artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994 op grond waarvan een federale administratieve overheid de toegang moet weigeren wanneer de openbaarmaking afbreuk zou doen aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsplicht. De Consumentenombudsdienst moet in dit geval *in concreto* aantonen wat de documenten betreft waarvan om openbaarheid wordt verzocht, dat aan deze voorwaarde is voldaan.

De bezorgdheid van de Consumentenombudsdienst dat de persoonlijke standpunten die door de leden van het directiecomité worden uitgewisseld een vertrouwelijk karakter vertonen, vindt een grondslag in

artikel 6, § 2, 3° van de wet van 11 april 1994 dat bepaald dat een administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijst wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is. Deze uitzondering laat toe om de standpunten die de leden van het directiecomité of de documenten die zij gebruiken om hun persoonlijk standpunt te ondersteunen aan de openbaarmaking te onttrekken. Dit geldt echter niet voor het gezamenlijk standpunt dat de Consumentenombudsdienst als resultaat van de beraadslaging, inneemt.

Ten slotte mag de openbaarmaking niet tot gevolg hebben dat inbreuk zou worden gemaakt op het recht op een eerlijk proces zoals dit wordt gewaarborgd door artikel 6 EVRM gelezen in samenhang met artikel 6, § 1, 2° van de wet van 11 april 1994. De openbaarmaking mag dus niet tot gevolg hebben dat de partijen in een geding met ongelijke wapens zouden moeten strijden. Deze uitzonderingsgrond kan wel slechts worden ingeroepen nadat er een belangenafweging *in concreto* is gemaakt.

Brussel, 14 januari 2019.

F. SCHRAM  
secretaris

K. LEUS  
voorzitster