

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 212.548 van 7 april 2011
in de zaak A. 194.089/VII-37.525.**

In zake : de CVBA VERBRUIKERS UNIE TEST AANKOOP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Herman Croux en Stefaan Verbouwe
kantoor houdend te 1150 Brussel
Tervurenlaan 270
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Volksgezondheid
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jean-François De Bock
kantoor houdend te 1050 Brussel
Waterloosesteenweg 612
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 september 2009, strekt tot de nietigverklaring van de stilzwijgende weigeringsbeslissing van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid met betrekking tot het verzoek van de CVBA Verbruikers Unie Test Aankoop van 29 mei 2009 tot het raadplegen en verkrijgen van een afschrift van de rapporten met de resultaten per ziekenhuis voor de handhygiënecampagnes van 2006-2007 en van 2008-2009.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Ines Martens heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 maart 2011.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Carl Kestens, die loco advocaten Herman Croux en Stefaan Verbouwe verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Valérie De Schepper, die loco advocaat Jean-François De Bock verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Ines Martens heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. De verwerende partij organiseert op regelmatige basis een nationale campagne in verband met handhygiëne in ziekenhuizen. Daarbij wordt ook de naleving van de voorschriften inzake handhygiëne gemeten voorafgaand aan en na de campagne. De globale resultaten van de handhygiëne campagne worden publiek gemaakt maar de betrokken ziekenhuizen worden niet vermeld.

4. De verzoekende partij, een consumentenorganisatie, wenst inzage te krijgen in de resultaten van de campagne per ziekenhuis in het kader van

een onderzoek over ziekenhuisinfecties dat zij voert. Zij richt op 29 mei 2009 een brief aan de verwerende partij met het verzoek om op grond van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna : wet van 11 april 1994) een kopie te ontvangen van de rapporten met de resultaten per ziekenhuis voor de handhygiënecampagnes van 2006-2007 en van 2008-2009.

5. Op 5 juni 2009 deelt de verwerende partij aan de verzoekende partij onder meer mee dat zij zowel om wetenschappelijke als om juridische redenen niet kan ingaan op de vraag om ook de individuele cijfers van de deelnemende ziekenhuizen vrij te geven. Zij wijst op verschillende factoren die volgens haar een correcte vergelijking van ziekenhuizen zeer moeilijk maakt en stelt dat een "hitlist" van ziekenhuizen op basis van de gevraagde gegevens geen correcte informatie zou bieden aan de lezers. Daarnaast wijst zij er op dat de uitzondering van "artikel 6, § 2, 3°", van de wet van 11 april 1994 van toepassing is omdat de individuele cijfers door de ziekenhuizen vertrouwelijk werden meegedeeld. Bovendien heeft zij de ziekenhuizen beloofd die cijfers vertrouwelijk en anoniem te verwerken.

6. Aangezien de verwerende partij geen inzage verleent in de gevraagde documenten, stuurt de verzoekende partij haar op 6 juli 2009 een verzoek tot heroverweging.

Bij brief van dezelfde datum stuurt de verzoekende partij een vraag om advies aan de Commissie voor de toegang en het hergebruik van bestuursdocumenten, conform artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994.

7. Op 8 juli 2009 herhaalt de verwerende partij dat zij niet kan ingaan op de vraag om de individuele cijfers van de deelnemende ziekenhuizen vrij te geven.

8. Op 13 juli 2009 brengt de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten advies uit. Daarin wijst de Commissie er onder meer op dat de uitzondering met betrekking tot de openbaarheid van bestuur van artikel 6, § 3, 2°, van de wet van 11 april 1994 facultatief is en een extra verantwoording vraagt en dat de beslissing van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu niet duidelijk maakt waarom deze dienst van oordeel is dat de bestuursdocumenten niet kunnen worden vrijgegeven, aangezien het gebruik dat iemand wenst te maken van de informatie en de begrijpelijkheid ervan, geen reden vormen om de toegang tot het document te weigeren. De voormelde bepaling biedt volgens de Commissie voorts geen juridische grondslag om de toegang tot feitelijke gegevens te weigeren. De Commissie besluit dat de informatie dan ook openbaar moet worden gemaakt.

Bij het overmaken van haar advies aan de verwerende partij herinnert de Commissie, met verwijzing naar artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994, er verder aan dat de wetgever de uitdrukkelijke bedoeling had dat een federale administratieve overheid rekening zou houden met het door de Commissie uitgebrachte advies, "wat zal moeten blijken uit de uiteindelijke motivering van de beslissing" met betrekking tot het verzoek tot heroverweging.

9. Na het indienen van het verzoekschrift tot nietigverklaring maakt de verwerende partij aan de verzoekende partij de rapporten over met de globale resultaten van de handhygiënecampagnes in ziekenhuizen van 2006-2007 en van 2007-2008.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

10. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat het beroep zonder voorwerp is geworden doordat zij bij brief van 14 december 2009 aan de verzoekende partij de resultaten heeft overgemaakt van de betrokken

handhygiënecampagnes.

Verder werpt zij op dat de resultaten van de handhygiëne-campagnes reeds bekend gemaakt zijn en vrij consulteerbaar zijn op de site van het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid, dat zij in haar brief van 5 juni 2009 aan de verzoekende partij heeft uitgelegd dat de mededeling van individuele cijfers van de deelnemende ziekenhuizen een vertekend beeld zou geven aan de lezers van de verzoekende partij en dat zij aan de verzoekende partij heeft aangeboden om te helpen een artikel te schrijven over ziekenhuisinfecties, zodat de verzoekende partij dan ook niet zou aantonen welk belang zij heeft bij de vernietiging van de bestreden beslissing.

Beoordeling

11. De brief van 14 december 2009 waarnaar de verwerende partij verwijst, heeft enkel betrekking op de globale resultaten van de handhygiënecampagnes van 2006-2007 en van 2008-2009, en niet op de door de verzoekende partij gevraagde gegevens per ziekenhuis. Bijgevolg is het beroep niet zonder voorwerp geworden.

Artikel 32 van de Grondwet kent aan eenieder het recht toe om elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134 van de Grondwet. Voor de bestuursdocumenten bij een federale overheidsinstantie, wordt het recht op openbaarheid van bestuur geregeld door de voormelde wet van 11 april 1994. Dit recht komt toe aan eenieder, behoudens de wettelijk voorziene uitzonderingen, zonder dat een particulier belang moet worden aangetoond, tenzij voor bestuursdocumenten van persoonlijke aard. De verzoekende partij vroeg inzage in bepaalde gegevens. Nu deze inzage werd geweigerd, doet de verzoekende partij blijken van een voldoende belang.

De excepties worden verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

Enig middel

Standpunt van de partijen

12.1. De verzoekende partij voert als enig middel de schending aan van artikel 32 van de Grondwet en van de artikelen 4 en 8, § 2, van de wet van 11 april 1994.

Zij stelt dat er geen wettelijke bepaling voorhanden is die een beslissing tot afwijzing van het verzoek tot inzage kan verantwoorden. Zij wijst er onder meer op dat de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten reeds oordeelde dat de uitzonderingsgrond van het voormelde artikel 6, § 3, 2°, slechts kan worden ingeroepen ten aanzien van een advies of een mening en niet ten aanzien van feiten afkomstig van derden die in een bestuursdocument zijn opgenomen. Ook moet deze uitzonderingsgrond volgens haar restrictief worden geïnterpreteerd.

12.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat zij in haar brief van 5 juni 2009 heeft aangegeven dat de meergenoemde uitzonderingsgrond van toepassing is. Zij is immers van mening dat het voorwerp van het verzoek van de verzoekende partij gelijkgesteld kan worden met een mening of een advies dat uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is meegedeeld, aangezien de cijfers volgens haar nog dienen geïnterpreteerd te worden en onderworpen aan aggregatie en specifieke subanalyse. Voorts stelt de verwerende partij dat zij de deelnemende ziekenhuizen uitdrukkelijk heeft beloofd om de resultaten op vertrouwelijke en anonieme wijze te verwerken, conform de modaliteiten van het toezicht op de ziekenhuisinfecties. Bijgevolg, zo stelt de verwerende partij, kon zij zich beroepen op de uitzonderingsgrond, des te meer nu de rapporten met de globale resultaten vrij te raadplegen zijn op de website van het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid.

Beoordeling

13. Luidens artikel 4 van de wet van 11 april 1994 bestaat het recht op het raadplegen van een bestuursdocument van een federale administratieve overheid en op het ontvangen van een afschrift van het document erin dat eenieder, volgens de voorwaarden bepaald in deze wet, elk bestuursdocument ter plaatse kan inzien, dienomtrent uitleg kan krijgen en mededeling in afschrift ervan kan ontvangen.

Artikel 6, § 3, 2°, van de wet van 11 april 1994 bepaalt:

" Een federale administratieve overheid mag een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijzen in de mate dat de vraag:

(...)

2° een advies of een mening betreft die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is meegedeeld;

(...)".

De individuele cijfers per ziekenhuis met betrekking tot de handhygiënecampagnes waarvan de verzoekende partij inzage wenst te verkrijgen, vormen slechts feitelijke vaststellingen en zijn geen mening of advies waarop de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 3, 2°, van de wet van 11 april 1994 van toepassing zou zijn. Dat deze cijfers, zoals de verwerende partij voorhoudt, nog moeten worden geïnterpreteerd en geanalyseerd, doet daaraan niets af.

Bijgevolg kan de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 3, 2°, van de wet van 11 april 1994 niet worden ingeroepen om de individuele cijfers per ziekenhuis die door de ziekenhuizen aan de verwerende partij werden verstrekt, aan de openbaarmaking te onttrekken.

Het enig middel is gegrond voor zover een schending van artikel 32 van de Grondwet en artikel 4 van de wet van 11 april 1994 wordt aangevoerd.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de stilzwijgende weigeringsbeslissing van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid met betrekking tot het verzoek van de CVBA Verbruikers Unie Test Aankoop van 29 mei 2009 tot het raadplegen en verkrijgen van een afschrift van de rapporten met de resultaten per ziekenhuis voor de handhygiënecampagnes van 2006-2007 en van 2008-2009.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeven april tweeduizend en elf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Luc Hellin