

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 233.718 van 3 februari 2016
in de zaak A. 207.872/XIV-35.385**

In zake : Bert VERRYCKEN
wonende te 2860 Sint-Katelijne-Waver
De Billemontstraat 8
alwaar woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Economie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Carmenta Decordier
kantoor houdend te 9041 Oostakker
Harlekijnstraat 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 februari 2013, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de FOD Economie van 7 december 2012 houdende weigering aan Bert Verrycken tot toegang tot een aantal dossiers die op basis van zijn klachten werden geopend.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 232.123 van 8 september 2015 wordt het debat heropend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 september 2015.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Laurent Bracke, die *loco* advocaat Carmenta Decordier verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Auditeur Alexander Van Steenberge 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

3.1. Bij e-mail van 25 september 2012 vraagt verzoeker aan de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie om inzage en afschrift van en uitleg over de volgende dossiers: E7.WEB/2012/002766 (Corelio); E7.WEB/2012/002236 (Mediafin); E7.FO/2012/003426 (Keytrade); E7.WEB/2012/002324 (Telenet); FO/2012/002734/T; E7.WEB/2011/002932 (BMF BVBA); E7.WEB/2011/1951 (ICS); E7.FO/2010/003904 (Edupartner); E7.FO/10/MDC/4006 (Kinnarps); E7.FO/2010/00701 (Pabo); E7.FO/2010/006014 (Macro); E7.FO/2010/002715 (Lidl); E7.FO./LM/2010/004532 (Test-Aankoop); E7.FO./LM/2010/004351 (KBC); E7FO/2007/14868 (Keytrade). Bovendien vraagt hij een overzicht van alle documenten die deel uitmaken van elk dossier.

3.2. Bij aangetekende brief van 24 oktober 2012 weigert de directeur-generaal van de FOD Economie, K.M.O, Middenstand en Energie het verzoek. Daarin stelt hij dat verzoeker reeds sinds verscheidene jaren de algemene directie belaagt met ondertussen reeds ruim over de 100 vragen, bemerkingen of klachten. Hij wijst er tevens op dat een overzicht van de documenten niet bestaat. Er kan dan ook niet op grond van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: de wet van 11 april 1994) worden geëist dat een dergelijke lijst zou worden opgemaakt. Hij wijst verder de aanvraag af op grond

van artikel 6, §§ 3 en 4 van de wet van 11 april 1994, omdat het verzoek “kennelijk onredelijk is, kennelijk de desorganisatie of verstoring van de werking van de dienst beoogt, kennelijk te algemeen en dus te vaag geformuleerd is, vexatoir is en een misbruik van recht uitmaakt. Daarenboven zou het ingaan op het verzoek omwille van de complexiteit ervan en de benodigde tijdspanne tot een buitensporige belasting van de dienst aanleiding geven die niet opweegt tegen een eventueel redelijk belang dat de aanvrager niet aantoont”.

3.3. Verzoeker dient bij e-mail van 26 oktober 2012 een verzoek tot heroverweging in bij de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie. Tegelijkertijd dient hij ook een verzoek om advies in bij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: de Commissie).

3.4. Op 12 november 2012 brengt de Commissie een advies uit dat luidt:

“[...]

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van mening dat het verzoek om advies ontvankelijk is. De aanvrager heeft immers tegelijkertijd zijn verzoek tot heroverweging bij de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie en zijn verzoek om advies bij de Commissie ingediend.

3. De gegrondheid van de aanvraag

De Commissie treedt de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie bij wanneer ze stelt dat ze op grond van de wet van 11 april 1994 niet kan worden verplicht een lijst aan te maken van alle documenten die in de respectieve dossiers aanwezig zijn. Het recht van toegang op grond van de wet van 11 april 1994 geldt slechts ten aanzien van bestaande bestuursdocumenten. Een dergelijke lijst bestaat niet op dit ogenblik, zodat de wet van 11 april 1994 niet kan worden ingeroepen wat dat aspect van de aanvraag betreft.

De Commissie wenst er op te wijzen dat het recht van toegang tot bestuursdocumenten zoals gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 niet vereist dat de aanvrager een belang aantoont, tenzij voor documenten van persoonlijke aard. Een document van persoonlijke aard wordt door artikel 1, tweede lid, 3° van de wet van 11 april 1994 gedefinieerd 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.’ Een belang moet niet worden aangetoond

wanneer gedragsbeschrijvingen en waardeoordelen betrekking hebben op rechtspersonen. In elk geval roept de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie niet in dat dergelijke informatie voorhanden zou zijn in de opgevraagde documenten.

De FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie roept artikel 6, § 3, 3° en 4° van de wet van 11 april 1994 in om de toegang tot de bestaande documenten te weigeren. De Commissie wenst er echter op te wijzen dat de beide uitzonderingsgronden niet samen kunnen worden ingeroepen. Ofwel is de aanvraag voldoende duidelijk en kan op grond hiervan worden geoordeeld dat een verzoek kennelijk onredelijk is, ofwel begrijpt men niet precies wat wordt gevraagd, zodat men niet kan ingaan op de aanvraag. Slechts in dit laatste geval is de vraag kennelijk te vaag. Dit sluit dan uit dat men zou kunnen oordelen dat de aanvraag kennelijk onredelijk is. Uit de argumentatie die de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie aanhaalt, blijkt dat zij enkel elementen aanbrengt die het inroepen van de kennelijke onredelijkheid van de aanvraag ondersteunen.

De Commissie sluit niet uit dat de kennelijke onredelijkheid in casu kan worden ingeroepen doch op voorwaarde dat de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie meer in concreto kan motiveren dat de last die gepaard gaat met het voldoen aan deze aanvraag de normale werking van deze FOD op ernstige wijze aantast. Onder meer door het aantonen van de tijd die nodig is om aan het verzoek te voldoen, het aantal te verwerken pagina's, ... kan dit worden gemotiveerd.

Los van de vraag of misbruik van recht, alhoewel niet als uitzondering is opgenomen in de wet van 11 april 1994, zou kunnen worden ingeroepen om de openbaarmaking te weigeren, dient te worden opgemerkt dat misbruik van recht in elk geval niet zomaar kan worden ingeroepen. In beginsel houdt de uitoefening van het recht van toegang geen misbruik in. Misbruik van recht mag dan ook niet voorondersteld worden, louter omdat een burger toegang vraagt tot een aantal dossiers en dat hij in het verleden heel wat klachten heeft ingediend. Het is slechts wanneer concrete aanduidingen voorhanden zijn dat de aanvrager zich tot doel stelt de werking van een overheidsdienst te destabiliseren, dat misbruik van recht kan worden ingeroepen. Volgens de Commissie kunnen alvast de hoeveelheid aan klachten die over een ruime tijdspanne bij de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie zijn ingediend, niet worden aangehaald om tot de kennelijke onredelijkheid of misbruik van recht te besluiten. Er is immers slechts één vraag om toegang geweest die op de gevraagde bestuursdocumenten betrekking heeft.

[...].”

3.5. Op 7 december 2012 beslist de verwerende partij om de aanvraag van verzoeker af te wijzen. Dit is de bestreden beslissing die luidt:

“Ik verwijs naar uw bovenvermeld schrijven en naar het door mij op 22 november 2012 ontvangen advies ter zake van de Commissie voor de

toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten en wens u hieromtrent het volgende mede te delen:

Allereerst blijft mijn Algemene Directie bij zijn standpunt dat uw vraag een misbruik van recht uitmaakt. U vraagt immers dossiers op waaromtrent u meestal reeds een antwoord hebt ontvangen, in sommige gevallen zelfs tot uw voldoening. Uw vraag is dus veelal overbodig en kan bijgevolg enkel tot doel hebben om mijn Algemene Directie overbodige inspanningen te doen leveren en op die manier haar werking te destabiliseren.

Onafgezien hiervan blijf ik er tevens bij dat uw vraag kennelijk onredelijk is. De reeds in mijn schrijven van 24 oktober 2012 aangehaalde dispariteit en diversiteit van de talrijke door u toegezonden vragen, bemerkingen en klachten heeft immers tot gevolg dat het opzoeken van de betrokken dossiers, voor zover deze nog voorhanden zijn, een zeer tijdrovende aangelegenheid is. De meeste dossiers (ouder dan 1 jaar) zijn trouwens reeds geklasseerd in kelderarchieven en nog slechts op voorafgaande vraag consulteerbaar. Dan nog zal het onderzoek van deze documenten op mogelijke uitzonderingsgronden, zoals het bevatten van beoordelingen van of waardeoordelen over een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar persoon (documenten van persoonlijke aard) een zeer tijdrovende analyse en fouillering vergen die niet enkel bijkomend werk met zich meebrengt, maar bovendien van aard is de normale werking van de dienst zwaar te zullen verstoren, noch onafgezien de tijd die nodig is voor het nemen van de nodige copies enz....

Globaal zal de hiervoor vereiste tijd ruim de 100 manuren overschrijden. In een tijdperk waarin het personeelbestand van mijn Algemene Directie voortdurend daalt, overschrijdt het voldoen aan uw specifieke vraag duidelijk de redelijkheid. Komt hierbij nog het feit dat aan uw vraag op een aantal punten gewoonweg niet kan voldaan worden, aangezien u zaken opvraagt die mijn Algemene Directie onbekend zijn. Zo kan in de bestanden van mijn Algemene Directie nergens een dossier onder de naam OPEC (?) worden teruggevonden, terwijl het dossier E7.WEB/2011/1951 werd ingediend door een andere klager (of hebt u een pseudoniem gebruikt?). Anderzijds is de door u opgestelde lijst met dossiers niet chronologisch geordend waarbij de identificatie van dossiers zonder refertenummers noch jaartal nog meer wordt bemoeilijkt.

Tot besluit dien ik u bijgevolg mede te delen dat ik omwille van de hierboven en in mijn voorgaande brief aangehaalde redenen uw verzoek tot heroverweging afwijs.

U kan tegen deze beslissing beroep instellen overeenkomstig de wetten op de Raad van State, gecoördineerd bij Koninklijk besluit van 12 januari 1973.

Tot slot neem ik akte van het feit dat mijn Algemene Directie tot op heden geen excuses van uwwege mocht ontvangen.

[...].”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker werpt een eerste middel op dat luidt:

“B.1 Missie en doelstellingen van de ADCB [Algemene directie controle en bemiddeling]

Ik meen dat de missie en doelstellingen wettelijk opgelegd worden. Daarom is het bizar dat in 2007 de communicatie veel uitgebreider was (brief bij ontvangst en brief met resultaat onderzoek) en er bemiddeling was ten voordele van de consument. Als dat toen door de wet opgelegd werd, moet dit nog steeds het geval zijn. De missie van de ADCB en haar doelstellingen lijken ook in 2012 gewag te maken van klantgerichtheid. Ik versta daaronder ondermeer uitstekende communicatie, bereidheid tot dialoog, hulpvaardigheid en dergelijke meer. Ik kan alleen vaststellen dat door enkel een standaard brief te sturen niet langer het geval is.

Nochtans is de consument de enige die een groot aantal contracten en algemene voorwaarden onder de neus geschoven krijgt en als dusdanig de doelstellingen van de FOD economie kan helpen behalen door overtredingen en onwettige bedingen te melden aan de FOD. Het is bijzonder jammer dat de FOD er een erezaak van maakt om de consument, die dergelijke belangrijke rol onbezoldigd op zich neemt, te frustreren op alle mogelijke manieren.”

Beoordeling

5. Verzoeker verwijst enkel naar de missie en doelstellingen van de algemene directie controle en bemiddeling (hierna: de ADCB), zonder aan te geven welke rechtsregel hij geschonden acht en op welke wijze die regel met de bestreden beslissing zou zijn geschonden. De kritiek omtrent de naleving van de missie en doelstellingen van de ADCB toont daarenboven niet aan waarom de bestreden beslissing onwettig zou zijn. Het middel is niet gericht tegen de bestreden beslissing als dusdanig, maar wel tegen de werking van de verwerende partij.

Het eerste middel is derhalve niet-ontvankelijk.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6. Verzoeker werpt een tweede middel op dat luidt:

“Diverse schendingen openbaarheid van bestuur (wet van 11 april 1994)
[...]

1. de FOD economie verzaakt al jaren aan de verplichtingen inzake openbaarheid van bestuur.

De standaardbrief die stelt dat de ADCB in regel niet communiceert over individuele dossiers gaat recht in tegen de openbaarheid van bestuur die zegt dat de burger toegang mag vragen tot elk document waarover de administratie beschikt. Klagers die de standaard brief lezen en geen weet hebben van de wet op de openbaarheid van bestuur, zullen geloven dat ze nooit iets te weten zullen komen over wat met hun klacht gebeurde terwijl zij toch bepaalde rechten hebben op informatie.

2. de motivering van de afwijzing laat sterk te wensen over.

Zoals de CTB in haar advies aantoonde (bijlage 4), was de motivering van de afwijzing niet voldoende gemotiveerd. De commissie formuleert het als ernstig tekortschieten. In feite citeert men een artikel van de wet zonder de vereiste motivering. Het is bijzonder ernstig dat een overheidsdienst die toezicht moet houden op bepaalde wetgeving, de wetten waar ze zelf aan moet voldoen negeert. Men kon nog argumenteren dat men de wetgeving niet kende, maar nu ik hen meermaals op de wet attent maakte, lijkt het eerder een bewust negeren dan onwetendheid.

3. Het vermelden van de beroepsmogelijkheden ontbreekt.

Telkens de ADCB inzage weigert, dient zij de beroepsmogelijkheden te vermelden. Bijlage 2 en 11 tonen aan dat de FOD ‘vergeet’ de beroepsmogelijkheden te vermelden wat alweer een inbreuk is op de wet openbaarheid van bestuur (artikel 2 4de lid). De FOD wordt geacht de wetgeving tot op de letter toe te passen maar doet dat niet. Het gevolg is dat bepaalde beslissingen niet aangevochten worden omdat de FOD verzwijgt wat de beroepsmogelijkheden zijn en de burger zelfs niet weet dat hij die mogelijkheden heeft. Alleszins is het ontoelaatbaar dat een overheidsdienst de wet negeert.

4. Uiteindelijk blijkt dat de afwijzing onterecht was.

Zie bijlage 4 en 5. De FOD economie moet uiteindelijk toch de twee PVs vrijgeven. De vraag is hoeveel burgers niet genoeg bekend zijn met de wet openbaarheid waarbij de FOD hen jarenlang onterecht informatie onthield?

In bijlage 10 verandert de FOD het geweer van schouder, ze kan niet langer volhouden dat het op grond van art 6 lid 3 en 4 is dat de vraag wordt afgewezen (wat in bijlage 7 nog wel het geval was). Het staat vast dat de FOD economie in elke brief weer nieuwe zaken uitvindt en andere zaken (die door onafhankelijke instanties zoals het CTB afgeschoten worden) plots laat vallen. Het zou nu gaan om dossiers waarop ik reeds antwoord kreeg. U kunt in bijlagen 16 en 17 de brieven van de FOD lezen waarbij ‘antwoord werd ontvangen’ en ‘tot mijn

genoegdoening'. Waar ze het halen weet ik niet maar wie heeft er genoeg met 'er werden inbreuken vastgesteld'? Wat de FOD beweert (bijlage 10) strookt absoluut niet met de waarheid en ze produceert ook geenszins bewijzen dat ik antwoord kreeg en dat de antwoorden volstonden voor mij. Alleszins heeft de FOD nooit vrijwillig een PV van waarschuwing getoond hoewel dus ik [in] het Keytrade geval (hierboven beschreven) wel degelijk PVs konden opgevraagd worden wat door de FOD alweer werd bevochten waarna de CTB hen op de vingers tikte."

7. In de memorie van wederantwoord vermeldt verzoeker de artikelen 1, 2, 4, 6, 7 en 11 van de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur' en gaat hij nader op deze bepalingen in.

Beoordeling

8. In het eerste middelonderdeel stelt verzoeker dat de verwerende partij al jaren verzaakt aan "de verplichtingen van de wet openbaarheid van bestuur", zonder echter aan te geven welke bepalingen hij op welke wijze geschonden acht. Verzoeker verwijst naar een standaardbrief zonder dat duidelijk is of hij daarmee de bestreden beslissing bedoelt. Vermits in de bestreden beslissing een antwoord wordt gegeven op de bemerkingen geformuleerd in het door verzoeker gevraagde advies van de Commissie van 12 november 2012, kan die beslissing niet als een standaardbrief worden afgedaan.

Verzoeker gaat er in de uiteenzetting van het middelonderdeel overigens aan voorbij dat in de bestreden beslissing de in artikel 6, § 3, 3°, van de wet van 11 april 1994 wettelijk bepaalde uitzondering op de openbaarheid ingeroepen wordt, die luidt:

"[...]

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

[...]

3° kennelijk onredelijk is;

[...]."

Waar verzoeker in de memorie van wederantwoord een aantal concrete bepalingen uit de wet van 11 april 1994 citeert en er nader op ingaat, toont hij niet aan dat hij niet in de mogelijkheid was deze bepalingen in het verzoekschrift tot nietigverklaring aan te halen en de voorgehouden schending ervan toe te lichten. Hij vermag deze kritiek niet voor het eerst in de memorie van wederantwoord uiteen te zetten.

Het eerste middelonderdeel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

9. Het advies van 12 november 2012 van de Commissie, waarnaar verzoeker verwijst, heeft geen betrekking op de aanvraag die tot de bestreden beslissing heeft geleid. De in dit middelonderdeel geuite kritiek kan derhalve niet tot de onwettigheid van de bestreden beslissing leiden.

Het tweede middelonderdeel is niet-ontvankelijk.

10. De auditeur besluit in zijn verslag tot de niet-ontvankelijkheid, minstens de ongegrondheid van het derde middelonderdeel op grond van de volgende overwegingen.

Het middel vormt opnieuw een kritiek op beslissingen (stukken 2 en 11 van verzoeker) die geen verband houden met de bestreden beslissing.

Het niet vermelden van de eventuele beroepsmogelijkheden, van de instanties bij wie beroep moet worden ingesteld en van de geldende vormen en termijnen heeft tot gevolg dat de beroepstermijn tegen die beslissing niet begint te lopen. Een dergelijk gebrek tast evenwel niet de geldigheid van de bestreden beslissing aan, zodat het geen middel tot nietigverklaring kan zijn.

Daarenboven blijkt uit de stukken van het administratief dossier dat de beroepsmogelijkheden telkens zijn vermeld. Dit geldt zowel voor de beslissing van 24 oktober 2012, waarbij de procedure met betrekking tot het verzoek tot heroverweging wordt vermeld, als uit de bestreden beslissing waarin wordt gewezen op de mogelijkheid om bij de Raad van State beroep in te stellen.

Verzoeker betwist deze conclusie niet. Na kennisneming van het verslag van het auditoraat, heeft hij immers niet de gelegenheid benut die een laatste memorie biedt om nog een andere visie op de beoordeling door het auditoraat weer te geven. Hij verzuimt immers om op de bespreking van het derde onderdeel van het tweede middel in het auditoraatsverslag nog inhoudelijk te reageren en beperkt zich tot een aantal aantijgingen aan het adres van de verwerende partij.

De Raad van State ziet geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, het derde onderdeel deels niet-ontvankelijk, deels ongegrond.

11. De auditeur besluit in zijn verslag tot de niet-ontvankelijkheid, minstens de ongegrondheid van het vierde middelonderdeel op grond van de volgende overwegingen.

Het middelonderdeel heeft slechts ten dele betrekking op de bestreden weigeringsbeslissing.

Verzoeker bestrijdt de volgende bemerking in de bestreden beslissing : “U vraagt immers dossiers op waaromtrent u meestal reeds een antwoord hebt ontvangen, in sommige gevallen zelfs tot uw voldoening”. Dit betreft evenwel een overtollige motivering. In de bestreden beslissing staat daarna immers: “Onafgezien hiervan blijf ik er tevens bij dat uw vraag kennelijk onredelijk is”.

De eventuele onwettigheid van een overtollig motief kan de nietigverklaring van de bestreden beslissing niet met zich meebrengen. De eventuele ontoereikendheid of onjuistheid van een ten overvloede ingeroepen motief tast de rechtsgeldigheid van de handeling niet aan. De kritiek die verzoeker op dat overtollig motief uitoefent, kan niet tot vernietiging leiden en is derhalve niet ter zake dienend.

12. Verzoeker betwist deze conclusie niet. Na kennisneming van het verslag van het auditoraat, heeft hij immers niet de gelegenheid benut die een laatste memorie biedt om nog een andere visie op de beoordeling door het auditoraat weer te geven. Hij verzuimt immers om op de bespreking van het vierde onderdeel van het vierde middel in het auditoraatsverslag nog inhoudelijk te reageren en beperkt zich tot een aantal aantijgingen aan het adres van de verwerende partij.

De Raad van State ziet geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, het vierde middelonderdeel niet-ontvankelijk.

13. Het tweede middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

14. Verzoeker werpt een derde middel op dat luidt:

“B.3. Rechtsmisbruik

Ik verwijs hierbij naar het advies van de CTB (bijlage 8) waarbij de CTB van mening is dat er geen sprake is van misbruik van recht. De CTB kent de voorgeschiedenis uiteraard niet, jarenlang probeerde de FOD met foute argumenten (blijkt nu) en zonder het vermelden van beroepsmogelijkheden toegang te verhinderen.”

Beoordeling

15. Verzoekers kritiek wat betreft rechtsmisbruik is in het licht van het motief betreffende de kennelijke onredelijkheid van zijn aanvraag opnieuw gericht tegen een overtollig motief waarvan de eventuele onwettigheid niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing kan leiden.

Het derde middel is niet-ontvankelijk.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

16. Verzoeker werpt een vierde middel op dat luidt:

“B.4. Vraag is onredelijk omdat ze tijdrovend is

De FOD argumenteert in bijlage 10 dat de vraag onredelijk is omdat ze tijdrovend is. Het is aan de FOD om zich zo efficiënt mogelijk te organiseren om aan alle wettelijke verplichtingen te voldoen. Uit alles blijkt dat de FOD enkele jaren geleden het besluit nam om (niet langer) de wet op de openbaarheid van bestuur toe te passen. Men heeft zich zo georganiseerd dat:

1. Inspecteurs de toegang weigeren terwijl de toegang wel degelijk moet toegestaan worden.
2. Inspecteurs niet langer communiceren zodoende dat de klager niet weet wanneer hij toegang moet vragen tot het afgeronde dossier.
3. De inspecteurs in hun weigering durven vergeten om te melden welke de beroepsmogelijkheden zijn.
4. De dossiers niet elektronisch verwerkt of opgeslagen worden hoewel de ADCB wel overging tot doormailen van doc of pdf bestanden in plaats van fysieke briefwisseling. Maw ze kunnen het wel maar willen niet.

Ik kan moeilijk verantwoordelijk gesteld worden voor de middeleeuwse manier van werken met dossiers die in papiervorm in kelders of berguimtes worden opgeslagen. Daarenboven moet men mij eens uitleggen hoe een bedrijf efficiënt gecontroleerd wordt (in uitvoering van de FOD's wettelijke controletaak) als de klachten uit het verleden ergens stof ligt te vergaren en het -aldus de FOD- vele uren kost om terug op te zoeken. Dus zelfs in hun gewone activiteiten verliezen ze honderden manuren met in archieven te moeten duiken om eventuele klachten uit het verleden op te zoeken. Ofwel archiveert men en kijkt men er nooit meer naar om en weet men dus niet of bepaalde bedrijven veelplegers zijn of niet.

Het komt mij voor dat ofwel de FOD werkelijk vele manuren nodig heeft om hun gedateerde manier van werken te kunnen blijven volhouden (wat hun normale activiteit heel erg vertraagt), ofwel dat de FOD drogredenen aanhaalt om mijn recht op toegang te dwarsbomen.

Ik wijs de Raad Van State erop dat indien de FOD de voorbije jaren de openbaarheid van bestuur had gevolgd, ze zeker geen standaardbrief hadden mogen uitsturen (ADCB communiceert niet in individuele dossiers - staat in elke brief zie bijlage 11). Als ze de wet hadden gerespecteerd had men telkens de klager op de hoogte gehouden gedurende de looptijd van het dossier. Dan had de klager de mogelijkheid om - voordat het dossier definitief in stofland zou verzeilen - toegang tot het dossier te vragen. Dat zou dan in de natuurlijke loop van het dossier worden meegenomen en niet leiden tot extra 'overlast' voor de FOD. Ik meen dat de ADCB enkel oogst wat ze gezaaid hebben, namelijk een bewuste keuze om alle burgers die hen klachten bezorgen de noodzakelijke rechten qua openbaarheid van bestuur ontfangen en als men later toch de dossiers opvraagt, kan men de paraplu van de 'vele manuren' opentrekken. Een win-win situatie voor de FOD. De oorzaak van alle problemen die ik ondervond met de ADCB wordt veroorzaakt door het feit dat men de openbaarheid van bestuur (bewust) negeert, men dient een duidelijk onderscheid te maken tussen oorzaak en gevolg. Een echte David tegen Goliath situatie, het recht van de sterkste.

Het is daarenboven niet eens bewezen (toch niet door de FOD) dat het genoemde van 100 manuren met de werkelijkheid overeenkomt. De FOD heeft een lange historie van het negeren van de openbaarheid van bestuur en door zelf een getal te plakken op de manuren, kunnen ze (hun laatste strohalm) alsnog proberen om in extremis alle dossiers gesloten te houden. Ik heb geen enkel bewijs gezien dat er 100 manuren nodig zijn, ik meen dat 1 werkdag (8u) wel degelijk zal volstaan om de juiste dossiers op te duikelen."

17. In de memorie van wederantwoord voegt verzoeker toe:

"Art 6 wet 11 april 1994, openbaarheid van bestuur

'§ 3. Een federale administratieve overheid mag een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijzen in de mate dat de vraag : 3° kennelijk onredelijk is;'

Zoals al vele malen aangegeven, moet de FOD aantonen dat de vraag onredelijk is. Het is vooral erg makkelijk om eerst jarenlang de klagers te misleiden (we communiceren niet) terwijl de ambtenaar verplicht is behulpzaam te zijn bij elke vraag om informatie. Ik vind dat de FOD verplicht moet worden om bij elke brief naar de klager te vermelden dat hij informatie kan ontvangen bij de opgegeven ambtenaar (art 2) en dat klager ook ingelicht zal worden wanneer het dossier afgesloten is en hij dus de bestuursdocumenten (art 1) kan inzien. Nu is het zo dat de FOD niet communiceert en dat de klager ook niet weet wanneer zijn dossier afgesloten wordt. En als je niet weet wanneer een dossier afgesloten wordt, kan je ook niet weten wanneer je toegang kunt vragen, dat veegt alweer de zogenaamde 'onredelijkheid' aangevoerd door de FOD van tafel. Ik kan niet weten of mijn klachten nog in behandeling zijn of

niet en dat ik de bestuursdocumenten kan opvragen. De FOD laat het gewoon niet weten.

Stukken 1 en 2 zijn voorbeelden van vragen om informatie die nooit beantwoord worden. Zelfs dreigen met een brief aan de bevoegde minister helpt niet om de FOD tot communicatie aan te zetten. De FOD heeft eenzijdig beslist om alle vragen om informatie te negeren omdat ze dus ‘in regel niet communiceren over individuele dossiers’.”

Beoordeling

18. De auditeur besluit in zijn verslag tot de ongegrondheid van dit middel op grond van de volgende overwegingen.

Verzoeker vermeldt geen rechtsregel die zou zijn geschonden. Toch kan die rechtsregel worden afgeleid uit de onwettigheid die hij aanvoert. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat verzoeker van oordeel is dat de verwerende partij zich niet kon beroepen op de wettelijke uitzonderingsgrond van artikel 6, § 3, 3° wet van 11 april 1994.

Het grondwettelijk recht van openbaarheid van bestuurs-handelingen zoals vastgelegd in artikel 32 van de Grondwet heeft op federaal niveau een neerslag gekregen in onder meer de wet van 11 april 1994.

Wat de facultatieve uitzonderingsgronden zoals bepaald in artikel 6, § 3 van de wet van 11 april 1994 betreft heeft de overheid niet de verplichting om de openbaarheid te weigeren. Zij beschikt over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid, waarbij zij na de afweging van de betrokken belangen beslist om al dan niet de bestuursdocumenten openbaar te maken. De aanvraag afwijzen mag, maar moet niet.

Het meergenoemde artikel 6, § 3, 3° vermeldt dat een federale administratieve overheid een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument mag afwijzen in de mate dat de vraag “kennelijk onredelijk is”.

In de parlementaire voorbereiding van de wet van 11 april 1994 worden geen richtlijnen gegeven omtrent welke aanvragen kennelijk onredelijk zijn. De facultatieve uitzonderingsgronden omtrent de kennelijke onredelijkheid (3°) of de kennelijke vaagheid (4°) werden door de wetgever in het leven geroepen om te beletten dat de openbaarheid onwerkbaar wordt. (*Parl. St. Kamer*, 1992-1993, nr. 1112/1, 19). De aanvragen die erop gericht zijn of die tot gevolg kunnen hebben dat de goede werking van de administratie wordt verhinderd, kunnen als kennelijk onredelijk worden beschouwd.

In de bestreden beslissing voert de verwerende partij de concrete redenen aan om de vraag tot openbaarheid van verzoeker kennelijk als onredelijk te aanzien :

- De dispariteit en diversiteit van de talrijke door verzoeker verzonden vragen, bemerkingen en klachten;
- De meeste dossiers (ouder dan 1 jaar) zijn reeds geklasseerd in kelderarchieven en nog slechts op voorafgaande vraag consulteerbaar;
- Het onderzoek van deze documenten op mogelijke uitzonderingsgronden, zoals het bevatten van beoordelingen van of waardeoordelen over een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar persoon betreffen een zeer tijdrovende analyse.

Volgens de verwerende partij zal de hiervoor vereiste tijd ruim 100 manuren overschrijden. Dit zal de normale werking van de dienst zwaar verstoren in een tijdperk waarin het personeelsbestand van de algemene directie voortdurend daalt.

Wat de waarachtigheid van de aangevoerde werklast van de verwerende partij betreft, komt het in de eerste plaats aan de verwerende partij, en niet aan de Raad van State toe, om na te gaan hoeveel tijd er vereist is om aan de aanvraag tot openbaarheid te voldoen.

De tijdsinschatting van ruim 100 werkuren om het gevraagde werk te voltooien, komt niet als onwettig over.

De bewering van verzoeker dat de manier van werken van verwerende partij gedateerd [verouderd] is, is niet onderbouwd en laat niet toe om de deugdelijkheid van deze stelling te beoordelen. Verzoeker maakt evenmin aannemelijk dat het inroepen van de wettelijke uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel 6, § 3, 3° gesteund is op drogredenen.

19. Verzoeker betwist deze conclusie niet. Na kennisneming van het verslag van het auditoraat, heeft hij immers niet de gelegenheid benut die een laatste memorie biedt om nog een andere visie op de beoordeling door het auditoraat weer te geven. Hij verzuimt immers om op de bespreking van het vierde middel in het auditoraatsverslag nog inhoudelijk te reageren en beperkt zich tot een aantal aantijgingen aan het adres van de verwerende partij.

De Raad van State ziet geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, het vierde middel ongegrond.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

20. Verzoeker werpt een vijfde middel op dat luidt:

“[...]”

B.5. Jury ethische praktijken (JEP)

In mijn ‘consumentencarrière’ heb ik uiteindelijk ook de JEP leren kennen. De JEP overlapt qua onderzoeken deels met de ADCB inzake misleidende reclame wat een onderdeel is van de wet op de handelspraktijken. Groot was mijn verbazing dat in bepaalde dossiers, de JEP met exact dezelfde informatie aan de slag ging als de ADCB en daar blijkbaar efficiënter mee omsprong dan de ADCB. Ik geef als voorbeeld, het PABO dossier waarbij de JEP en de ADCB exact dezelfde informatie aangeleverd kregen. Pabo had de gewoonte om reclames te sturen die melding maakten van dure prijzen (TVs, camera's, ...)

waarbij bestellers de indruk kregen dat ze een waardevol cadeau kregen bij hun bestelling. Achteraf bleek dat bestellers een waardeloos cadeau kregen behalve de eerste vijf grootste bestellers die de TV, camera en dergelijke meer kregen.

Vaststellingen:

1. De JEP had na een aantal weken de diverse inbreuken op de economische wetgeving vastgesteld. Hiervan werd copie gezet op de JEP website met vermelding van overtreder en de details van de inbreuken op de wet (zie ook bijlage 14, 5 uitspraken, telkens na een klacht van mij).

2. De ADCB vond dat de informatie niet voldoende was en niet communiceerde. Niemand die weet of er een onderzoek is geweest, hoe grondig het geweest is. Een korte email met vrijwel geen info kreeg ik op 10 november 2010 (bijlage 17). De ontvangstmelding als reactie op mijn email van 16 januari kreeg ik op 7 april 2010).

Het duurde nog lange tijd voor de Pabo reclame campagnes niet langer deze misleidende praktijken gebruikten. Dat wil zeggen dat de ADCB weet had van de misleidende praktijken maar dat Pabo toch nog een tijd kon doorgaan met extra omzet boeken ten nadele van een aantal consumenten. Nochtans is de missie van de ADCB juist om de consument te beschermen en eventueel te bemiddelen.

Het PABO dossier was voor mij een duidelijk voorbeeld van hoe de ADCB omgaat met klachten van consumenten en daarom richtte ik mij tot minister van Quickenborne.

Pabo stelde 5 verslagen op en maakte alles openbaar, de ADCB communiceerde slechts tweemaal (alle andere vragen om info bleven onbeantwoord) en meldde slechts inbreuken op de economische wetgeving (bijlage 16). Op de vraag om meer informatie bleef het jarenlang stil.”

Beoordeling

21. Dit middel bevat geen voldoende duidelijke omschrijving van de geschonden geachte rechtsregel en van de wijze waarop die regel naar het oordeel van verzoeker door de bestreden handeling wordt geschonden.

Verzoeker vergelijkt de werkwijze van de Jury voor Ethische Praktijken inzake reclame en de ADCB. Uit kritiek die volgt uit deze vergelijking blijkt echter niet waarom de bestreden beslissing onwettig zou zijn. Het middel is niet gericht tegen de bestreden beslissing als dusdanig, maar wel tegen de werking van de verwerende partij.

Het vijfde middel is derhalve niet-ontvankelijk.

F. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

22. Verzoeker werpt een zesde middel op dat luidt:

“B.6. Minister van economie Van Quickenborne en de Federale ombudsman Reeds in 2010 heb ik geprobeerd om via de minister en de federale ombudsman inzage te krijgen en de achteruit gaande ‘service’ van de FOD Economie, ADCB, aan te kaarten. Men gaf toen volmondig toe dat er een project bestond dat:

1. De ADCB de keuzes geeft welke klachten ze zelf belangrijk genoeg vindt en andere klachten zonder gevolg laat (willekeur dus).
2. En dat ze zich zo organiseert dat de openbaarheid van bestuur niet langer wordt toegepast zodat men afstapt van de verplichting om toegang te verlenen. Het is handig als er geen openheid meer is want dan kan je (zie vorig punt) zonder enige controle bepaalde zaken in de doofpot steken zonder dat er ooit een haan naar kraait. In essentie is de geslotenheid van bestuur een noodzakelijke voorwaarde om selectief en zonder transparantie te werken.

Alleszins lijkt het willekeurig kiezen van klachten een schending van de bescherming van de consument omdat arbitrair gekozen wordt welke consumenten wel en welk niet beschermd worden. Ook is het niet te verantwoorden dat sommige bedrijven wel en sommige niet gecontroleerd zullen worden naar aanleiding van een aan de FOD gemelde overtreding. Hier lijkt het gelijkheidsbeginsel geschonden. Zoals eerder gezegd, de FOD heeft een strategie opgezet om van lastige vragen ivm openbaarheid af te raken en heeft een betonnen muur gebouwd rond hun informatie. Men kan zich de vraag stellen waarom de FOD niet zoals de JEP gewoon de overtredingen op een website zet zodat consumenten zich kunnen informeren over betwistbare praktijken. Een geïnformeerd persoon is er twee waard. De JEP is in deze het voorbeeld, iedereen kan op hun website de rapporten vinden, de FOD zwijgt in alle talen en laat als dusdanig de consument in de val van malafide bedrijven lopen doordat ze de informatie waarover ze beschikken niet delen met de burger in wiens opdracht zij eigenlijk werken.”

Beoordeling

23. Verzoeker stelt op algemene wijze dat de ADCB op willekeurige wijze klachten zou behandelen of niet behandelen, doch hij betreft zijn kritiek niet op de bestreden beslissing en de concrete motieven ervan.

Het zesde middel is derhalve niet-ontvankelijk.

G. Zevende middel

Uiteenzetting van het middel

24. Verzoeker werpt een zevende middel op dat luidt:

“B.7. Privacy wetgeving

De privacy wetgeving definieert een persoonsgegeven als elk gegeven (welke aard dan ook) waarbij een natuurlijk persoon kan geïdentificeerd worden. In elke klacht die aan de ADCB wordt gestuurd worden diverse gegevens doorgegeven waarbij de burger kan geïdentificeerd worden. Ook via de privacy wetgeving mag de persoon die de gegevens doorgaf aan de verwerker van de gegevens vragen om de documenten in het dossier in te kijken om de gegevens na te kijken en eventueel te corrigeren (recht op mededeling en recht op correctie).”

25. In de memorie van wederantwoord citeert verzoeker de artikelen 4, 9 en 10 van de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens’ (hierna: de wet van 8 december 1992). Hij stelt dat de verwerende partij verplicht is om nauwkeurig om te gaan met gegevens die zo nodig kunnen bijgewerkt worden, dat zij informatie moet verstrekken over de verantwoordelijke voor de verwerking, het doel en het recht op toegang en verbetering doch dat nooit aan artikel 9 van de wet van 8 december 1992 werd voldaan en dat de verwerende partij verzoeker ook op basis van artikel 10 van die wet toegang had moeten verschaffen tot de dossiers.

Beoordeling

26. Dit middel bevat geen voldoende duidelijke omschrijving van de geschonden geachte rechtsregel en van de wijze waarop die regel volgens verzoeker door de bestreden beslissing wordt geschonden.

Waar verzoeker in de memorie van wederantwoord een aantal concrete bepalingen uit de wet van 8 december 1992 citeert en er nader op ingaat, toont hij niet aan dat hij niet in de mogelijkheid was deze bepalingen in het verzoekschrift tot nietigverklaring aan te halen en de voorgehouden schending ervan toe te lichten. Hij vermag deze kritiek niet voor het eerst in de memorie van wederantwoord uiteen te zetten.

Het zevende middel is niet-ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drie februari tweeduizend zestien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques