

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**IXe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 250.563 van 11 mei 2021  
in de zaak A. 229.010/IX-9605**

In zake: de VLAAMSE RADIO- EN  
TELEVISIEOMROEPORGANISATIE, nv van publiek recht  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Andi Zrza en Bob Martens  
kantoor houdend te 1050 Brussel  
Louizalaan 106  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten John Devers en Patrick Devers  
kantoor houdend te 9000 Gent  
Kouter 71-72  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 3 september 2019, strekt tot de nietigverklaring van beslissing OVB/2019/180 van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur, van 19 augustus 2019.

*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.

Auditeur Thomas Maes heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 april 2021.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Andi Zrza, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat John Devers, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste 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. Verzoekster ontvangt op 23 juli 2019 volgend e-mailbericht van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur (“de beroepsinstantie”):

“Conform artikel II.49 van het bestuursdecreet van 7 december 2018, brengen wij u op de hoogte van het feit dat [X.] een beroep heeft ingesteld tegen de ontstentenis van beslissing vanwege de VRT met betrekking tot zijn openbaarheidsverzoek d.d. 28 mei 2019 om een afschrift te verlenen van de gemotiveerde gunningsbeslissingen en gunningsverslagen van de verschillende percelen inzake de gunning van het distributiecontract FM, DAB en DVBT. Het beroep is identiek aan het vorige (ref. beroepsinstantie openbaarheid van bestuur OVB/2019/139) nadat het

vorige onontvankelijk was verklaard wegens de voortijdigheid van het beroep.

Het beroep werd bij de beroepsinstantie geregistreerd op 23 juli 2019.

De personen die in cc zijn vermeld zullen dit dossier verder afhandelen.

Van zodra de beroepsinstantie een beslissing terzake heeft genomen, zullen we niet nalaten u daarvan in kennis te stellen.”

Op 19 augustus 2019 volgt de thans bestreden beslissing, waarbij de beroepsinstantie het beroep van de aanvrager ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond verklaart. De beroepsinstantie stelt vast “dat de VRT heeft nagelaten om binnen de decretaal voorgeschreven termijn een beslissing te treffen” en beslist dat de gunningsverslagen van het distributiecontract voor de percelen FM en DAB gedeeltelijk openbaar gemaakt moeten worden.

#### *IV. Onderzoek van het eerste onderdeel van het eerste middel*

##### *Standpunt van de partijen*

4. Het eerste onderdeel van het eerste middel is geput uit de schending van “de algemene rechtsbeginselen van het verbod van rechtsmisbruik en fraus omnia corrumpit, juncto artikel II.40 van het Bestuursdecreet [van 7 december 2018]”:

“Doordat de aanvrager [...] zijn aanvraag tot openbaarmaking op listige en frauduleuze wijze heeft ingediend op een foutief e-mailadres van verzoekende partij, wetende dat dit e-mailadres niet behoort tot de officiële communicatiekanalen van verzoekende partij,

Terwijl krachtens artikel II.40 van het Bestuursdecreet een aanvraag per brief, e-mail of, in voorkomend geval, webformulier moet worden ingediend bij de (per definitie geëigende kanalen van) de betrokken overheidsinstantie die het bestuursdocument bezit én de [aanvrager] daarenboven wel degelijk kennis had van de juiste (en beschikbare) officiële communicatiekanalen van de VRT,

Zodat verzoekende partij niet de mogelijkheid heeft gehad om de betrokken aanvraag overeenkomstig de artikelen II.42 en II.43 van het Bestuursdecreet binnen de decretaal voorgeschreven termijn te onderzoeken en te beantwoorden, waardoor, ingevolge de opzettelijke misleiding vanwege de [aanvrager], verzoekende partij de reële kans op een onderzoeks- en antwoordmogelijkheid van de aanvraag tot openbaarmaking is ontnomen.”

Verzoekster wijst erop dat zij op haar website duidelijk aangeeft welke communicatiekanalen beschikbaar zijn voor aanvragen tot openbaarmaking van een bestuursdocument, namelijk een postadres en een specifiek webformulier op haar website ([www.vrt.be/nl/contact/openbaarheid-bestuur/](http://www.vrt.be/nl/contact/openbaarheid-bestuur/)). Bovendien vermeldt zij op haar website eveneens expliciet het e-mailadres [klachtenprocedure@vrt.be](mailto:klachtenprocedure@vrt.be), zodat zij tevens per e-mail bereikbaar is.

De betrokken aanvraag tot openbaarmaking is evenwel ingediend op het e-mailadres [distributiecontract@vrt.be](mailto:distributiecontract@vrt.be), dat niet behoort tot de officiële communicatiekanalen van verzoekster, maar een e-mailadres is dat werd gebruikt in het kader van de betrokken overheidsopdracht voor een dienstencontract inzake haar uitzendinfrastructuur.

Volgens verzoekster was de aanvrager, getuige een vroeger verzoek tot openbaarmaking, perfect op de hoogte van de gebruikelijke en correcte wijze waarop een aanvraag tot openbaarmaking bij haar wordt ingediend.

Doordat de aanvrager gebruik heeft gemaakt van een inactief e-mailadres, in plaats van de specifiek ter beschikking gestelde communicatiekanalen, heeft verzoekster niet de mogelijkheid gehad om de aanvraag zo snel mogelijk in een register te noteren. Meer nog, door de listige wijze van handelen vanwege de aanvrager heeft zij niet de mogelijkheid gehad om de aanvraag overeenkomstig de artikelen II.42 en II.43 van het bestuursdecreet binnen de decretaal voorgeschreven termijn te onderzoeken en te beantwoorden. Hierdoor is verzoekster de reële kans op een onderzoeks- en antwoordmogelijkheid van de aanvraag tot openbaarmaking ontnomen. Ook heeft de aanvrager zichzelf also een onbeperkte beroepstermijn verschaft.

5. De verwerende partij antwoordt dat verzoekster het bewijs moet leveren dat het betrokken e-mailadres niet langer in gebruik was.

Overeenkomstig artikel II.40 van het bestuursdecreet wordt de aanvraag tot openbaarmaking ingediend per brief, e-mail of webformulier. In zoverre verzoekster niet aantoont dat het e-mailadres [distributiecontract@vrt.be](mailto:distributiecontract@vrt.be) op 28 mei 2019 niet meer in gebruik was – en dat wie zich op of na die datum tot dit e-mailadres zou richten een bericht in die zin zou ontvangen – voldoet de e-mail van de aanvrager van 28 mei 2019 aan de voorwaarden van artikel II.40 van het bestuursdecreet. Het lijkt de verwerende partij ook heel onwaarschijnlijk dat op 28 mei 2019 het bewuste e-mailadres reeds was afgesloten, want dat is de datum van de gunning.

Voorts bewijst verzoekster niet dat de aanvrager frauduleus en opzettelijk misleidend zou hebben gehandeld.

6. In haar laatste memorie citeert de verwerende partij uit de parlementaire bespreking van het vroegere artikel 17 van het decreet van 26 maart 2004 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’, waarvan artikel II.40 van het bestuursdecreet de “opvolger” is: de “drempel [moet] zo laag mogelijk [...] zijn” voor de burger die op zoek gaat naar informatie van de overheid en een “belangrijke nieuwigheid” is “de mogelijkheid voor de burger om zijn aanvragen eveneens per fax of per e-mail in te dienen” (nadruk door de verwerende partij):

“Gelet op de huidige moderne communicatiemiddelen is het wenselijk om de mogelijkheden van de fax en de e-mail op te nemen, waardoor de behandeling van de aanvragen *vlotter kan verlopen*. Het is immers zo dat er *weinig discussie kan zijn over de datum van de aanvraag, aangezien de verzoeken in een register worden genoteerd*. Bovendien kan het verzendingsbewijs van een fax of het registratieformulier van een e-mail, mocht er toch discussie ontstaan, als begin van bewijs dienen voor de datum van aanvraag’ (Parl.St., 2002-2003, 1732/1, p. 34).”

De verwerende partij blijft erbij dat het technisch mogelijk moet zijn om het bewijs van de datum van afsluiten van het e-mailadres [distributiecontract@vrt.be](mailto:distributiecontract@vrt.be) te leveren. Bij gebrek aan zulk bewijs is er van uit te gaan dat bedoeld e-mailadres, waarvan zeker is dat het kort vóór de aanvraag nog actief was, ook op het ogenblik van de aanvraag actief was en dat verzoekster

alzo op dit adres bereikbaar was. Volgens de verwerende partij is het e-mailadres in kwestie zelfs “op vandaag” nog actief.

Volgens de verwerende partij heeft de decreetgever voor de aanvraagprocedure het gebruik van e-mail willen aanmoedigen en is elk “actueel” en “actief” e-mailadres een dienstig e-mailadres. Het concreet gebruikte e-mailadres is bovendien niet zomaar om het even welk adres, doch integendeel een voor die aanvraag relevant e-mailadres. “Het kan natuurlijk niet zijn”, zo stelt de verwerende partij, “dat een overheid de decretaal voorgeschreven laagdrempeligheid zou miskennen of verhogen door enkel aanvragen tot openbaar[making] die haar bereiken via één specifiek daarvoor door haar voorzien e-mailadres [als] valabele aanvragen te beschouwen”. Van belang “lijkt” of de overheid op een bepaald relevant e-mailadres bereikbaar is. Een stelling dat aanvragen tot openbaarheid aan overheden enkel op ontvankelijke wijze zouden kunnen worden gericht via een algemeen contactadres van de betrokken overheid kan niet worden verzoend met de decretaal voorgeschreven laagdrempeligheid van de aanvraagprocedure.

Nog volgens de verwerende partij ten slotte, handelt een in een overheidsopdracht geïnteresseerde burger handelt niet onzorgvuldig of onredelijk door zijn aanvraag tot openbaarheid met betrekking tot deze opdracht te richten aan een specifiek voor deze opdracht ingericht en bij eenvoudige zoekopdracht op internet makkelijk te achterhalen e-mailadres, dat in de op heden via het Publicatieblad van de EU nog steeds toegankelijke publicatie van de opdracht nog steeds staat vermeld. Meer nog, is het vanuit het standpunt van de betrokken burger logischer zich te richten tot een door hem gekend en in het kader van de opdracht effectief gebruikt e-mailadres, om zo bij de opdracht betrokken personen te vatten, dan tot een meer generiek e-mailadres voor klachten waarbij zijn verzoek dan een nummer zou zijn naast vele andere.

### *Beoordeling*

7. Een partij die een middel steunt op kwade trouw draagt de last het bestaan van die kwade trouw te bewijzen. Goede trouw wordt immers steeds vermoed en een partij die zich op kwade trouw beroept, moet die bewijzen.

Het enkele feit dat de aanvrager een mogelijk onjuist e-mailadres heeft gebruikt om zijn aanvraag in te dienen, terwijl hij bij vroegere aanvragen wel het volgens de verwerende partij juiste e-mailadres heeft gebruikt, vormt op zich geen ondubbelzinnig bewijs van kwade trouw bij zijn handelen.

Het middelonderdeel faalt, voor zover het steunt op kwade trouw van de aanvrager.

8. Artikel II.40, § 1, eerste lid, van het bestuursdecreet van 7 december 2018 luidt:

“De aanvraag [tot openbaarmaking] wordt per brief, e-mail of, in voorkomend geval, webformulier ingediend bij de overheidsinstantie die het bestuursdocument bezit.”

9. Zoals de verwerende partij opmerkt, gesteund door citaten uit de parlementaire bespreking van de openbaarheidswetgeving, heeft de decreetgever de aanvraagprocedure voor de burger laagdrempelig willen houden.

Om die reden mag een aanvraag ook in een e-mail worden gericht aan de overheidsinstantie in kwestie.

10. Daarmee is echter niet gezegd dat de aanvrager elk e-mailadres met de domeinnaam van de betrokken overheidsinstantie mag gebruiken en al zeker niet in het geval van een bestuur met een omvang zoals verzoekster.

Dit aannemen, zou net een obstakel opwerpen voor het door de decreetgever beoogde vlotter verloop van het onderzoek van de aanvraag door de overheidsinstantie. Een efficiënte organisatie van de diensten is met een laagdrempelige aanvraagprocedure verzoenbaar. Naast een “versoepeling van de administratieve lasten voor de burgers” is “de vereenvoudiging van de

administratieve procedures” voor de decreetgever “een constante bekommernis”; de mogelijkheden van e-mail en webformulier zorgen ervoor dat “de behandeling van de aanvragen vlotter kan verlopen” (memorie van toelichting bij artikel II.40 in het ontwerp van bestuursdecreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 70).

Verzoekster heeft aldus, om te voldoen aan haar verplichtingen op het vlak van de passieve openbaarheid, gezorgd voor een toegankelijk webformulier en een uniek e-mailadres voor de burger die zijn aanvraag digitaal wil indienen en een welbepaald, specifiek postadres voor de burger die zijn aanvraag per brief indient. Door een dergelijk gecentraliseerd aanvraagpunt, kan verzoekster ervoor zorgen dat elke aanvraag correct wordt ontvangen en tijdig wordt geregistreerd met het oog op verwerking vóór aanvang van de beroepstermijn; dat ze vervolgens door de bevoegde, daartoe door haar aangestelde personeelsleden tijdig wordt afgehandeld en dat ze, in het bijzonder, getoetst wordt aan de uitzonderingsgronden op de openbaarheid van bestuursdocumenten. Dit alles ook “zo snel mogelijk”, zoals de decreetgever het haar vraagt luidens artikel II.43, § 1, tweede lid, van het bestuursdecreet. Aan die uniforme procedure is afdoende bekendheid gegeven op haar website, wat de geschikte plaats is voor precies de burger die zijn aanvraag digitaal wil indienen.

Voor aanvragen die naar een ander e-mailadres worden verstuurd, ontbreekt elke waarborg – ook voor de aanvrager – dat ze tijdig worden opgemerkt, geregistreerd en “zo snel mogelijk” worden onderzocht, inzonderheid wat de vereiste toets betreft aan de uitzonderingsgronden, met het oog op een inwilliging of een afwijzing.

De zienswijze van de verwerende partij dat “e-mail” in artikel II.40 van het bestuursdecreet gelezen moet worden als “elk actief e-mailadres van de betrokken overheidsinstantie”, zeker wanneer die overheidsinstantie duidelijk in een welbepaald en toegankelijk communicatiekanaal heeft voorzien, faalt naar recht.

Dat het concreet door de aanvrager gebruikte e-mailadres ten behoeve van de inschrijvers gebruikt werd in het kader van de opdracht waarop de bestuursdocumenten betrekking hebben waarvan een openbaarmaking wordt gevraagd, doet niet anders besluiten. Of dit adres is afgesloten dan wel “op vandaag” nog actief is, is al evenmin relevant.

11. Het middel is in de besproken mate gegrond.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State vernietigt beslissing OVB/2019/180 van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur, van 19 augustus 2019.**

**2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van elf mei tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

|                        |                  |
|------------------------|------------------|
| Geert Van Haegendoren, | kamervoorzitter, |
| Bruno Seutin,          | staatsraad,      |
| Patricia De Somere,    | staatsraad,      |
| bijgestaan door        |                  |
| Tiny Temmerman,        | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Tiny Temmerman**

**Geert Van Haegendoren**