

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.704 van 7 juni 2023
in de zaak A. 233.606/IX-9880**

In zake : de VLAAMSE RADIO- EN
TELEVISIEOMROEPORGANISATIE, nv van publiek recht
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Joos Roets en Claire Buggenhoudt
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Oostenstraat 38
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 mei 2021, strekt tot de
nietigverklaring van beslissing OVB/2021/096 van de beroepsinstantie inzake
openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling
openbaarheid van bestuur, van 12 maart 2021.

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.

Met toepassing van artikel 90, § 1, derde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met één lid.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 mei 2023.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Claire Buggenhoudt, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Dieter Janssen, die *loco* advocaat Patrick Devers verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Thomas Maes 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. Op 28 januari 2021 wordt een aanvraag tot openbaarmaking gericht aan verzoekster, waarbij een kopie wordt gevraagd “van de publieke communicatie en informatie die de VRT heeft gevoerd en beschikbaar gesteld met betrekking tot het beroep dat door de Ministerraad bij het Grondwettelijk Hof [...] op 5 december 2019 is ingesteld tot vernietiging van het decreet van het

Vlaamse Gewest van 26 april 2019 ‘tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de uitrol van digitale meters en tot wijziging van artikel 7.1.1, 7.1.2 en 7.1.5 van hetzelfde decreet’ voor wat betreft het jaar 2020”.

Dit verzoek wordt verstuurd naar de e-mailadressen politiek@vrtnews.be, sociaal-economisch@vrtnews.be en maatschappij@vrtnews.be.

3.2. Op 23 februari 2021 stelt de aanvrager een beroep in tegen het uitblijven van een beslissing van verzoekster bij de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur (“de beroepsinstantie”).

3.3. Op 12 maart 2021 verklaart de beroepsinstantie dat beroep ontvankelijk en gegrond. Dat is de bestreden beslissing.

Omtrent de ontvankelijkheid van het beroep motiveert de beroepsinstantie:

“De beroepsinstantie stelt vast dat verzoeker zijn oorspronkelijk openbaarheidsverzoek stuurde naar politiek@vrtnews.be, sociaal-economisch@vrtnews.be, maatschappij@vrtnews.be en dus inderdaad niet het emailadres klachtenprocedure@vrt.be gebruikte.

De beroepsinstantie merkt in dit kader op dat artikel II.40, §1 van het Bestuursdecreet een grotere laagdrempeligheid van de aanvraagprocedure beoogde, door onder andere de aanmoediging van het gebruik van email bij het indienen van een openbaarheidsverzoek. In de parlementaire stukken bij het Bestuursdecreet leest men omtrent deze bepaling: ‘De versoepeling van de administratieve lasten voor de burgers, de vereenvoudiging van de administratieve procedures is een constante bekommernis van de Vlaamse overheid. Deze bekommernis komt ook tot uiting in de zeer eenvoudige aanvraagprocedure. Als de burger op zoek gaat naar informatie van de overheid, dient deze drempel zo laag mogelijk te zijn. (...) Mede daarom wordt hier nu aangegeven dat de burger de mogelijkheid krijgt om zijn aanvraag via brief of elektronisch bericht in te dienen. Gelet op de huidige moderne communicatiemiddelen is het wenselijk om de mogelijkheden van de e-mail of een web formulier op te nemen, waardoor de behandeling van de aanvragen vlotter kan verlopen. (...)’ (Parl.St., 2017-2018, 1656/1, p. 70).

Het kan natuurlijk niet zijn dat een overheid de decretaal voorgeschreven laagdrempeligheid zou miskennen door enkel aanvragen tot openbaarmaking, die haar bereiken via één specifiek daarvoor door haar voorzien e-mailadres, als valabele aanvragen te beschouwen. Een stelling dat aanvragen tot openbaarheid aan overheden enkel op ontvankelijke wijze zouden kunnen worden gericht aan ‘een algemeen contactadres’ van de betrokken overheid kan niet worden verzoend met de decretaal voorgeschreven laagdrempeligheid van de aanvraagprocedure.

Daarenboven vervolgt datzelfde artikel II.40, §1 van het Bestuursdecreet:

‘Als de aanvraag wordt ingediend bij een overheidsinstantie die het bestuursdocument niet bezit, stuurt de overheidsinstantie de aanvraag zo snel mogelijk door naar de overheidsinstantie die het document vermoedelijk bezit. De aanvrager wordt daarvan onmiddellijk op de hoogte gebracht.’

Uit de parlementaire stukken (Parl.St., 2017-2018, 1656/1, p. 70-71) blijkt dat ‘overheidsinstantie’ ruim geïnterpreteerd moet worden en ook de diverse structuren binnen één instantie kan betreffen: ‘De ervaring leert dat de burger niet altijd even vertrouwd is met de bevoegdheidsverdeling en de diverse structuren binnen de instanties in België. Daarom wordt het noodzakelijk geacht om in het tweede lid van paragraaf 1 een doorverwijzingsfunctie te voorzien. In dit geval dient de aanvraag door de overheid zo spoedig mogelijk doorgestuurd te worden aan de juiste overheidsdienst en wordt de aanvrager van deze doorverzeking onmiddellijk op de hoogte gebracht. Het is uiteraard niet de bedoeling dat burger van het kastje naar de muur gestuurd wordt en van de instanties kan worden verwacht dat ze dit eerst intern informeel checken of desnoods bij 1700 navragen wie de bevoegde instantie is, maar het doorsturen blijft een inspanningsverbintenis en geen resultaatsverbintenis; daarom is er sprake van ‘vermoedelijk bezit’.

Uit het antwoord van de VRT van 2 maart 2021 leidt de beroepsinstantie af dat er vanuit de 3 aangeschreven emailadressen helemaal geen inspanningen worden geleverd om verkeerd geadresseerde mails door te sturen naar de juiste interne dienst binnen de VRT, integendeel ze worden gewoon verwijderd.

De beroepsinstantie meent tot slot dat het opgegeven e-mailadres ‘klachtenprocedure@vrt.be’ op zich verwarrend is, nu de klachtenprocedure een specifieke procedure is, geregeld door de artikelen II.74 tot en met II.88 van het Bestuursdecreet, die volledig losstaat van [de] procedure inzake openbaarheid van bestuur.

Op 23 februari 2021, datum van het beroepschrift van verzoeker, was de in artikel II.43, § 1, 2e lid van het Bestuursdecreet bepaalde beslissingstermijn van 20 kalenderdagen voor de VRT verstreken, zonder dat verzoeker een beslissing had ontvangen. Conform artikel II.48, §1 van het Bestuursdecreet heeft de termijn om beroep in te stellen bijgevolg geen aanvang genomen.

De beroepsinstantie beschouwt het ingediende beroep als tijdig en ontvankelijk.”

IV. Verzoek tot samenvoeging

Verzoek

4. In de memorie van antwoord vraagt de verwerende partij om de huidige zaak samen te voegen met de zaak A. 233.609/IX-9881, waarin een “analoge beslissing” van de beroepsinstantie van 12 maart 2021 wordt aangevochten.

Beoordeling

5. De beide zaken worden door de Raad van State gelijktijdig in onderzoek genomen en op dezelfde terechtzitting behandeld en in beraad genomen, zodat hij met volledige kennis van zaken uitspraak kan doen.

Een reden om de zaken ook formeel samen te voegen is niet voorhanden, zodat het verzoek daartoe wordt afgewezen.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

6. Het eerste middel is genomen uit de schending van artikel II.40 van het bestuursdecreet van 7 december 2018 *juncto* de materiële motiveringsplicht:

“Doordat de bestreden beslissing stelt dat de aanvraag tot openbaarmaking ontvankelijk werd ingediend op drie e-mailadressen van verzoekende partij die louter een zeer specifiek doel dienen, met name nieuwsfeiten melden aan de redactie;

Terwijl krachtens artikel II.40 van het Bestuursdecreet een aanvraag per brief, e-mail of, in voorkomend geval, webformulier moet worden ingediend via daartoe geschikte communicatiekanalen van de betrokken overheidsinstantie die het bestuursdocument bezit;

Terwijl verzoekende partij zeer laagdrempelig communiceert over de algemene en de geëigende communicatiekanalen die ter beschikking staan

om openbaarheidsvragen te stellen en derhalve moet worden aangenomen dat de aanvrager wel degelijk kennis had van de geschikte (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 verzoekende partij de reële kans op een onderzoeks- en antwoordmogelijkheid van de aanvraag tot openbaarmaking is ontnomen.”

Verzoekster voert aan dat overeenkomstig artikel II.40 van het bestuursdecreet een aanvraag tot openbaarmaking per brief, e-mail of, in voorkomend geval, webformulier moet worden ingediend bij de overheidsinstantie die het bestuursdocument bezit. Blijkens de parlementaire voorbereiding van het bestuursdecreet is het gebruik van e-mail of een webformulier in het decreet opgenomen om de behandeling van de aanvragen vlotter te laten verlopen.

Verzoekster stelt dat haar huidige werkwijze deze doelstelling nastreeft door sterk in te zetten op laagdrempeligheid en administratieve eenvoud. Op haar website worden de communicatiekanalen toegelicht die beschikbaar zijn voor aanvragen tot openbaarmaking. Het betreft een postadres, een webformulier en een e-mailadres ‘klachtenprocedure@vrt.be’, waardoor zowel de vragen inzake openbaarheid van bestuur als andere algemene vragen en klachten gecentraliseerd worden bij één dienst. Deze informatie is gemakkelijk te vinden: zowel via een externe zoekmachine als via de interne zoekmotor op verzoeksters website verschijnt de correcte informatie als eerste resultaat.

De betrokken aanvraag tot openbaarmaking is echter ingediend op drie e-mailadressen die louter dienen voor het melden van nieuwsfeiten aan themaredacties van de nieuwsdienst. Deze e-mailadressen kunnen enkel op verzoeksters website worden gevonden bij een uitdrukkelijke toelichting van het doel ervan. Van een aanvrager die de e-mailadressen van de nieuwsredacties online heeft gevonden, kan worden verwacht dat hij kennis had van de verschillende officiële communicatiekanalen die verzoekster ter beschikking stelt voor openbaarheidsvragen of minstens gemakkelijk kennis kon nemen van die

kanalen. Verzoekster vindt het in dat verband opvallend dat de openbaarheidsaanvraag niet is verstuurd via het formulier van de algemene klantendienst. Van een normaal zorgvuldig burger die, ondanks de duidelijke instructies, zou twijfelen over het geschikte communicatiekanaal kan immers worden verwacht dat hij gebruikmaakt van dit algemeen contactformulier dat op elke VRT-site gevonden kan worden onder de link ‘contact’. Verzoekster meent dat dan ook moet worden besloten dat de aanvrager wist aan welk e-mailadres een verzoek in het kader van de openbaarheid van bestuur diende te worden gericht en dat zij een hele waaier aan mogelijkheden biedt om openbaarheidsvragen op ontvankelijke wijze in te dienen. De motivering in de bestreden beslissing dat zij “enkel aanvragen tot openbaarmaking, die haar bereiken via één specifiek daarvoor door haar voorzien e-mailadres, als valabele aanvragen [beschouwt]” is derhalve feitelijk onjuist.

Voorts stelt verzoekster dat de opmerking in de bestreden beslissing dat “het opgegeven emailadres ‘klachtenprocedure@vrt.be’ op zich verwarrend is” feitelijke grondslag mist, aangezien op de website uitdrukkelijk wordt aangegeven dat dit het geëigende e-mailadres is voor openbaarheidsvragen en dit e-mailadres slechts een alternatief is voor wie het webformulier – het meest laagdrempelige communicatiekanaal – niet wenst te gebruiken. Volgens verzoekster komt de centralisatie van alle vragen en klachten op één e-mailadres (en één webformulier en één postadres) juist tegemoet aan de laagdrempeligheid en de vlotte afhandeling die het bestuursdecreet beoogt. Dat ook andere vragen en klachten op dit e-mailadres worden ontvangen, doet daaraan geen afbreuk. Ook de burger die zich niet bewust is van het feit dat hij een openbaarheidsvraag stelt, komt op deze manier rechtstreeks bij de communicatiedienst terecht die vertrouwd is met het afhandelen van openbaarheidsvragen.

Volgens verzoekster diende de aanvrager aldus op de hoogte te zijn van de gebruikelijke en correcte wijze waarop een aanvraag tot openbaarmaking bij haar wordt ingediend. Niettemin heeft hij ervoor gekozen om zijn aanvraag enkel in te dienen op ongebruikelijke e-mailadressen. Aanvragen

die aankomen op dergelijke e-mailadressen, die uitdrukkelijk een ander doel dienen, kunnen de aanvraagprocedure bedoeld in de artikelen II.40 en volgende van het bestuursdecreet niet geldig opstarten. Elke andere interpretatie zou de doelstelling van artikel II.40, § 1, eerste lid, van het bestuursdecreet – een vlottere behandeling van de aanvragen – volledig ondergraven door een excessieve administratieve last op te leggen aan het bestuur. Verzoekster ontvangt meer dan een miljoen e-mails per maand. Het opleiden van elk personeelslid en het screenen van al deze e-mails op eventuele openbaarheidsvragen zouden onvermijdelijk leiden tot een enorme vertraging in de afhandeling van de openbaarheidsvragen. De bezorgdheid omtrent de laagdrempeligheid van de aanvraagprocedure kan volgens verzoekster dan ook niet leiden tot vereisten die het bestuur verhinderen om zijn dienstverlening efficiënt te organiseren. Indien wordt toegelaten dat aanvragen tot openbaarmaking naar alle mogelijke e-mailadressen van verzoekster worden verstuurd, dan bemoeilijkt dat niet enkel de effectieve en tijdige toegang tot bestuursdocumenten voor de burger, maar brengt dit ook nodeloze administratieve lasten teweeg, zowel voor verzoekster als voor de beroepsinstantie. Ook in de context van artikel II.40 van het bestuursdecreet moet verzoekster daarom worden toegelaten om, onder meer met het oog op de rechtszekerheid en de informatieveiligheid, redelijke beperkingen op te leggen wat betreft de wijze van elektronische communicatie. Naar analogie met artikel II.22 van het bestuursdecreet waakt verzoekster er bovendien voortdurend over dat de burger wordt geïnformeerd over de te volgen procedure en over de rechtsgevolgen die de elektronische uitwisseling heeft.

7. De verwerende partij antwoordt in hoofddorde dat verzoekster met het door haar ingevoerde systeem voor aanvragen tot openbaarmaking aan artikel II.40, § 1, van het bestuursdecreet een bepaling toevoegt op straffe van onontvankelijkheid van de aanvraag, terwijl verzoekster daartoe niet bevoegd is. Deze interne regelgeving dient, voor zover ze zich niet alleen facilitair maar tevens verbindend richt tot aanvragers in openbaarheid, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te worden gelaten.

Ondergeschikt betwist de verwerende partij dat verzoekster aan het door haar ingevoerde systeem voor aanvragen tot openbaarmaking afdoende, duidelijke en voor een digitale leek begrijpbare bekendheid geeft op haar website, opdat niet-naleving tot de onontvankelijkheid van de aanvraag zou kunnen leiden. Uit een analyse van verzoeksters website aan de hand van schermafbeeldingen, besluit de verwerende partij dat het door verzoekster gehanteerde systeem niet alleen verwarrend is, maar ook misleidend, aangezien een aanvraag tot openbaarmaking systematisch als een klacht wordt gekwalificeerd, terwijl het slechts gaat om een vraag om informatie.

Volgens de verwerende partij heeft de aanvrager in openbaarheid te goeder trouw drie hem toen bekende en, ten opzichte van zijn aanvraag, inhoudelijk relevante e-mailadressen gebruikt die actief waren op de datum van de aanvraag, zodat zijn aanvraag in overeenstemming was met artikel II.40 van het bestuursdecreet.

8. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat wanneer de aangeboden communicatiekanalen voor aanvragen tot openbaarmaking onvoldoende duidelijk of toegankelijk zijn voor de burger, aanvragen buiten die communicatiekanalen moeten worden gehonoreerd, minstens niet onontvankelijk kunnen worden bevonden, louter omdat ze buiten een onvoldoende duidelijk of toegankelijk communicatiekanaal zijn ingediend.

Volgens de verwerende partij zijn verzoeksters communicatiekanalen voor aanvragen tot openbaarmaking niet voldoende duidelijk en toegankelijk voor de burger, maar wel verwarrend en misleidend doordat een aanvraag tot openbaarmaking systematisch als een klacht wordt gekwalificeerd. Zo kan enkel het e-mailadres 'klachtenprocedure@vrt.be' worden gebruikt om via e-mail een ontvankelijke aanvraag tot openbaarmaking aan verzoekster te richten. Gelet op het verwarrend karakter van dit e-mailadres, kan dit in redelijkheid niet worden aanvaard. De erkenning door verzoekster dat e-mails gericht aan de e-mailadressen politiek@vrtnews.be, sociaal-

economisch@vrtnews.be en maatschappij@vrtnews.be worden gescreend, wekt de verwachting dat aan duidelijk herkenbare vragen tot openbaarheid – zoals *in casu* – enig intern gevolg wordt gegeven, ook door journalisten die door verzoekster worden tewerkgesteld. Voorts is het webformulier om openbaarheidsaanvragen aan verzoekster te richten ook voor klachten bedoeld, hetgeen verwarrend en misleidend is. Bovendien is het bedoelde webformulier enkel bereikbaar indien de bezoeker van verzoeksters website zijn aanvraag zelf als een vorm van klacht zou beschouwen. Ook als via een zoekopdracht in een zoekmachine wordt gezocht, komt men in het klachtentraject terecht. Ten slotte is ook een per post aan verzoekster gerichte aanvraag tot openbaarmaking problematisch omdat deze volgens verzoekster dwingend gericht moet worden aan de klachtencoördinator, wat toelaat dat aanvragen per post die niet uitdrukkelijk worden gericht aan deze klachtencoördinator als onontvankelijk buiten beschouwing worden gelaten.

De verwerende partij besluit dat wanneer verzoekster de ontvankelijkheid van aan haar gerichte aanvragen tot openbaarmaking verbindt aan het verplicht respecteren van de daartoe door haar aangeboden communicatiekanalen, een inhoudelijke beoordeling van de duidelijkheid en toegankelijkheid van deze kanalen moet worden gemaakt. Indien verzoekster dan in communicatiekanalen voorziet die onvoldoende duidelijk of toegankelijk zijn voor de burger, voegt zij een ontvankelijkheidsvoorwaarde of hindernis toe aan aanvragen tot openbaarmaking die aan haar worden gericht, terwijl zij daartoe niet bevoegd is. De praktijk om aanvragen tot openbaarmaking op de leest van de klachtenprocedure te schoeien, is het gevolg van verzoeksters interne regelgeving. Het is die regelgeving die met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten, wegens strijdigheid met artikel II.40, § 1, van het bestuursdecreet.

Beoordeling

9. Overeenkomstig artikel II.40, § 1, eerste lid, van het bestuursdecreet, wordt de aanvraag tot openbaarmaking per brief, e-mail of, in voorkomend geval, webformulier ingediend bij de overheidsinstantie die het bestuursdocument bezit.

Uit de parlementaire voorbereiding van het bestuursdecreet blijkt dat het gebruik van e-mail of een webformulier in het decreet is opgenomen om de behandeling van de aanvragen vlotter te laten verlopen.

10. Omtrent de communicatiekanalen waarmee verzoekster haar verplichtingen op het vlak van de passieve openbaarheid van bestuur vervult en een vraag tot openbaarmaking die gesteld wordt buiten die communicatiekanalen – *in casu* een vraag tot openbaarmaking die gesteld wordt via een ander e-mailadres dan het door verzoekster daartoe voorziene klachtenprocedure@vrt.be – heeft de Raad van State in arrest nr. 250.563 van 11 mei 2021 reeds geoordeeld:

“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.”

11. De Raad van State valt die beoordeling voor de huidige zaak bij en onderstreept dat het voor een bestuur met een omvang als die van verzoekster is toegelaten om voor aanvragen inzake openbaarheid van bestuur te voorzien in een gecentraliseerd aanvraagpunt – een specifiek postadres, een webformulier en een uniek e-mailadres – om zo een efficiënte organisatie van de diensten te verzoenen met een laagdrempelige aanvraagprocedure. Voorts wordt benadrukt dat nu verzoekster duidelijk heeft voorzien in een welbepaald en toegankelijk communicatiekanaal voor aanvragen tot openbaarmaking per e-mail – het uniek e-mailadres klachtenprocedure@vrt.be – aanvragen die aan een ander e-mailadres worden gericht de aanvraagprocedure bedoeld in de artikelen II.40 en volgende van het bestuursdecreet niet rechtsgeldig doen opstarten.

12. Te dezen heeft de aanvrager zijn aanvraag tot openbaarmaking gericht aan de e-mailadressen politiek@vrtnews.be, sociaal-economisch@vrtnews.be en maatschappij@vrtnews.be. Het betreft specifieke e-mailadressen van de VRT-nieuwsdienst, waarvan verzoekster nooit te kennen heeft gegeven dat het valabele kanalen zijn voor aanvragen inzake openbaarheid van bestuur.

Aanvragen tot openbaarmaking die aan die e-mailadressen worden gericht, doen de aanvraagprocedure bedoeld in de artikelen II.40 en volgende van het bestuursdecreet niet rechtsgeldig opstarten.

13. Volgens de verwerende partij zijn deze door verzoekster aangeboden communicatiekanalen onvoldoende duidelijk en toegankelijk omdat een aanvraag tot openbaarmaking als een klacht wordt gekwalificeerd, terwijl het een vraag om informatie betreft.

Die stelling wordt niet bijgevalen. In arrest nr. 250.563 van 11 mei 2021 heeft de Raad van State reeds geoordeeld dat de door verzoekster voorziene communicatiekanalen geldige en geschikte kanalen zijn waarmee verzoekster haar verplichtingen op het vlak van de passieve openbaarheid van bestuur vervult. Het is ook niet zo dat verzoekster aanvragen tot openbaarmaking als klachten beschouwt, laat staan dat zij de aanvraagprocedure schoeit op de leest van de klachtenprocedure. Op een specifieke webpagina die enkel en alleen is gewijd aan openbaarheid van bestuur (<https://www.vrt.be/nl/contact/openbaarheid-bestuur/>) en die eenvoudig kan worden bereikt, zowel door via een externe zoekmachine als via verzoeksters website te zoeken met de trefwoorden ‘VRT’ en ‘openbaarheid’, wordt eenvoudig en begrijpbaar uitgelegd welke communicatiekanalen verzoekster ter beschikking stelt voor aanvragen tot openbaarheid – een webformulier ‘klantenmodule’, een specifiek postadres en het e-mailadres klachtenprocedure@vrt.be – en op welke wijze die aanvraag wordt behandeld. Dit heeft niets van doen met klachten en de klachtenprocedure. Dat bepaalde van die communicatiekanalen ook voor andere doeleinden – zoals klachten – worden gebruikt en daarom ‘klacht’ in hun benaming dragen, doet aan het voorgaande geen afbreuk. Een eenvoudige opzoeking leert de aanvrager in openbaarheid aldus op welke manier hij op ontvankelijke wijze zijn vraag tot openbaarmaking aan verzoekster kan stellen.

14. De stelling van de verwerende partij dat verzoekster met de door haar ingestelde communicatiekanalen een voorwaarde toevoegt aan artikel II.40 van het bestuursdecreet, alsook het verzoek om die voorwaarde met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te laten, worden evenmin bijgevalen.

Verzoekster doet gelden dat zij meer dan een miljoen e-mails per maand ontvangt op alle e-mailadressen die haar toebehoren en dat het praktisch onmogelijk is om al die e-mails te screenen op eventuele openbaarheidsvragen. Op de drie kwestieuze e-mailadressen ontvangt zij duizenden e-mails per maand en deze worden door de nieuwsdienst louter gescreend op interessante nieuwsfeiten. Er zijn geen redenen om dat betoog in twijfel te trekken.

In elk geval mag, zoals de Raad van State heeft geoordeeld in arrest nr. 250.563 van 11 mei 2021, een bestuur met een omvang zoals verzoekster de nodige en passende maatregelen nemen om zijn e-mailverkeer in goede banen te leiden en op die manier een efficiënte organisatie van de dienst met een laagdrempelige aanvraagprocedure te verzoenen. Zoals de Raad reeds oordeelde, heeft verzoekster dat evenwicht bereikt door meerdere communicatiekanalen – een webformulier, een e-mailadres en een postadres – ter beschikking te stellen. Er blijkt niet dat er in de huidige zaak anders zou moeten worden geoordeeld.

Anders dan de verwerende partij doet gelden, blijkt niet dat verzoekster, door aanvragen tot openbaarmaking naar bepaalde communicatiekanalen te leiden, een onwettige voorwaarde zou hebben toegevoegd aan artikel II.40 van het bestuursdecreet.

Overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet, “[passen] [d]e hoven en rechtbanken [...] de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toe in zoverre zij met de wetten overeenstemmen”. De

verwerende partij duidt geen buiten toepassing te laten besluit of verordening aan. Een loutere maatregel van praktische bestuurlijke organisatie – zoals het leiden van de burger naar bepaalde communicatiekanalen – valt niet onder het toepassingsgebied van die bepaling, daargelaten het feit dat er geen redenen voorhanden zijn om de betrokken maatregel als onwettig aan te merken.

15. Waar er in de bestreden beslissing wordt geoordeeld dat de aanvraag ontvankelijk is ingediend, ook al werd ze gericht aan een communicatiekanaal dat niet voor aanvragen inzake openbaarheid van bestuur ter beschikking werd gesteld, miskent de bestreden beslissing artikel II.40 van het bestuursdecreet. De beroepsinstantie had moeten vaststellen dat de aanvraag niet geldig werd ingediend en zij had het beroep van de aanvrager op die grond moeten verwerpen.

De verwijzing in de bestreden beslissing naar artikel II.40, § 1, van het bestuursdecreet, leidt niet tot een ander besluit. De doorverwijzing waarvan sprake in die bepaling betreft de hypothese waarin de aanvraag tot openbaarmaking wordt gericht aan een overheidsinstantie die het bestuursdocument niet bezit, wat *in casu* niet het geval is. Te dezen is de aanvraag gericht aan voor die aanvraag irrelevante e-mailadressen van het bestuur dat de betrokken bestuursdocumenten bezit, waardoor de aanvraag *de facto* niet kan worden behandeld. Dat is een wezenlijk andere casus.

De stelling in de bestreden beslissing dat “het opgegeven e-mailadres ‘klachtenprocedure@vrt.be’ op zich verwarrend is, nu de klachtenprocedure een specifieke procedure is, geregeld door de artikelen II.74 tot en met II.88 van het Bestuursdecreet”, leidt evenmin tot een ander besluit. Daargelaten dat de verwijzing naar dit e-mailadres gebeurt in de context van een specifieke webpagina over aanvragen inzake openbaarheid van bestuur, staan er naast dit e-mailadres ook nog een webformulier en een aanvraagmogelijkheid per post ter beschikking van de aanvrager.

16. Door aldus te oordelen berust de bestreden beslissing niet op motieven die in feite juist en in rechte aanvaardbaar zijn en miskent zij, naast artikel II.40 van het bestuursdecreet, ook de materiële motiveringsplicht.

17. Het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

- 1. De Raad van State vernietigt beslissing OVB/2021/096 van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur, van 12 maart 2021.**
- 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 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeven juni tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	

Tiny Temmerman,	griffier.
-----------------	-----------

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren