



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

23 juni 2023

ADVIES 2023-90

Met betrekking tot de weigering om afschrift te krijgen van beslissingen van de NMBS in verband met de desaffectatie en het toewijzen van een stationsgebouw en omliggende grond aan een privaatpersoon

(CTB/2023/100)

1. Een overzicht

1.1. Bij aangetekende brief van 27 maart 2023 vraagt X namens de gemeente Ingelmunster aan de NMBS om een afschrift te krijgen van twee beslissingen, met name:

- De beslissing tot het toewijzen van het stationsgebouw van Ingelmunster en omliggende grond aan de kandidaat-koper met het hoogste bod;
- De beslissing tot desaffectatie van dit deel van de net genoemde gronden behorende tot het openbaar domein.

1.2. Bij aangetekende brief van 11 mei 2023 weigert de NMBS om toegang te verlenen tot de eerste beslissing op grond dat de verkoop van onroerende goederen geen deel uit van de opdrachten van openbare dienst van NMBS maakt.

1.3. De NMBS reageert niet op het verzoek met betrekking tot de tweede beslissing binnen de wet bepaalde termijn van dertig dagen na ontvangst van de aanvraag.

1.4. Bij aangetekende brief van 31 mei 2023 dient de aanvrager een verzoek tot heroverweging in bij de NMBS.

1.3. Bij e-mail van dezelfde dag verzoekt de aanvrager ook de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: de Commissie) om advies.

2. De beoordeling van de aanvraag

De Commissie is van mening dat het verzoek om advies ontvankelijk is. De aanvrager heeft immers voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: de wet van 11 april 1994) door zijn verzoek tot heroverweging aan de NMBS en zijn verzoek om advies aan de Commissie gelijktijdig in te dienen.

3. De gegrondheid van de aanvraag

3.1. Vooraleer de aanvraag op zijn gegrondheid kan worden beoordeeld, moet de Commissie nagaan of de NMBS zich onder het personeel toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 bevindt. In principe is de wet van 11 april 1994 van toepassing op een administratieve overheid is in de zin van de wet van 11 april 1994. Een administratieve overheid wordt door de wet van 11 april 1994 gedefinieerd als “*een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State*” (zie artikel 1, tweede lid, 1° van de wet).

3.2. Zowel in de parlementaire voorbereiding van de wet van 11 april 1994 als in een antwoord geformuleerd op een parlementaire vraag beantwoord de minister van Mobiliteit op 12 december 2016 (vraag nr. 1503 van volksvertegenwoordiger Jef Van den Berg van 7 juni 2016) wordt bevestigd dat de NMBS in principe een administratieve overheid is.

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 11 april 1994 blijkt evenwel dat de NMBS slechts kan opgevat worden als een administratieve taken voor zover zij publieke taken vervult:

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

Het antwoord op de vraag of zij als administratieve overheid moet worden beschouwd, leidt de Raad van State af uit de ontleding van de bijzondere wetten die het statuut van die organismen regelen. De recente wijzigingen met betrekking tot het statuut van de autonome overheidsbedrijven kunnen dus aanleiding geven tot een herziening van de rechtspraak terzake, wat trouwens eveneens geldt tegenover de openbare kredietinstellingen”. (Parl. St., Kamer, n° 1112/1, 10)

3.3. De keuze van de wetgever om te kiezen voor het begrip “*administratieve overheid*” voor de omschrijving van het

toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 heeft ook tot gevolg dat het begrip een evolutieve inhoud heeft en dus rekening moet worden gehouden met de evolutie van de omschrijving van de taken van algemeen belang die aan een overheidsbedrijf zijn toegekend.

Hieruit kan worden afgeleid dat de NMBS niet voor al haar activiteiten kan worden beschouwd als een federale administratieve overheid, maar enkel voor deze waarin ze optreedt als een administratieve overheid in de zin van artikel 14, § 1 van de RvS-wet. Daarbij kan worden gesteld dat de NMBS slechts als een administratieve overheid kan worden beschouwd voor zover zij opdrachten van openbare dienst uitvoert zoals omschreven in de artikelen 156 tot en met artikel 156*quinquies* van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven zoals herhaaldelijk gewijzigd.

3.4. Uit deze bepalingen volgt dat handelingen die betrekking hebben op de onttrekking (of desaffectatie) van onroerende goederen die niet of niet langer noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst evenzeer moeten worden beschouwd als handelingen van een administratieve overheid, maar dat handelingen die betrekking hebben op de verkoop van deze (gedesaffecteerde) goederen niet als dusdanig kunnen worden gekwalificeerd.

De Commissie moet dan besluiten dat de wet van 11 april 1994 niet van toepassing is op het gevraagde document voor zover dat het betrekking heeft op de onroerend goed dat door desaffectatie niet langer tot de realisatie van de openbare dienst is bestemd, maar wel op de beslissing tot desaffectatie zelf.

3.5. Aangezien de beslissing tot desaffectatie als een bestuursdocument moet worden beschouwd kan de toegang ertoe slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden kunnen of moeten worden ingeroepen die zich bevinden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 en dit inroepen *in concreto* en op pertinente wijze kan worden gemotiveerd. Slechts uitzonderingsgronden die bij wet zijn voorzien kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend moeten worden geïnterpreteerd (Arbitragehof, arrest nr. 17/97 van 25 maart 1997, overweging B.2.1 en 2.2 en Arbitragehof, arrest nr. 150/2004 van 15 september 2004, overweging B.3.2 en Grondwettelijk Hof, arrest nr. 169/2013 van 19 december 2013).

Voor zover de NMBS geen uitzonderingsgronden inroept om de openbaarmaking van de beslissing tot desaffectatie te weigeren en nalaat het inroepen ervan behoorlijk *in concreto* te motiveren, is ze ertoe gehouden het gevraagde bestuursdocument openbaar te maken.

3.6. De Commissie wenst de NMBS verder te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking. Op grond hiervan kan een verzoek om toegang enkel worden geweigerd tot die fragmenten in een bestuursdocument die onder een uitzonderingsgrond vallen. Alle andere informatie in een bestuursdocument dient vooralsnog openbaar te worden gemaakt.

Brussel, 23 juni 2023

I. DELHEZ
Vervangend secretaris

L. DONNAY
Voorzitter