



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

## *Afdeling openbaarheid van bestuur*

31 augustus 2023

ADVIES 2023-134

Met betrekking tot de weigering om inzage in de facturen, contracten en verslagen van de raad van bestuur van Ypto gedurende de afgelopen tien jaar

(CTB/2023/144)

## 1. Een overzicht

1.1. Per e-mail van 17 juli 2023 vraagt X in het kader van de wet van 11 april 1994 betreffende de Openbaarheid van Bestuur (hierna: “de wet van 11 april 1994) YPTO NV (hierna: “YPTO”) om inzage in volgende informatie

- *“Alle facturen van leveranciers die aan YPTO gefactureerd hebben in de afgelopen 10 jaren;*
- *Alle contracten met externe leveranciers vanuit YPTO in de afgelopen 10 jaren;*
- *Alle verslagen van de Raden van Bestuur van YPTO in de afgelopen 10 jaren.”*

1.2. Per e-mail van 24 juli 2023 antwoordt Ypto dat zij geen gevolg aan het verzoek zal geven: *“de NV Ypto is geen administratieve overheid in de zin van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur”.*

1.3. Per e-mail van 18 augustus 2023 reageert de aanvrager als volgt:

*“In het kader van een administratieve beroepsprocedure bij de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten meld ik u dat ik het oneens ben met uw beslissing. Hoewel YPTO inderdaad een NV is, oefent het taken van openbare dienst uit zoals omschreven in het openbaredienstcontract 2023-2032. Daardoor wordt YPTO wel degelijk gevat door de openbaarheid van bestuur.*

*Ik verzoek u dan ook uw beslissing te heroverwegen.”*

1.4. Per e-mail van diezelfde dag richt de aanvrager eveneens een verzoek om advies aan de Commissie voor de Toegang tot en het Hergebruik van Overheidsinformatie, Afdeling Openbaarheid van Bestuur (hierna: “de Commissie”).

De aanvrager argumenteert dat YPTO wel degelijk gebonden is door de openbaarheid van bestuur op basis van volgende argumenten:

- YPTO is een dochterbedrijf van NMBS. De NMBS is een administratieve overheid. YPTO oefent voor de NMBS taken uit

van openbare dienst, zoals omschreven in het openbaredienstcontract 2023-2032 gesloten tussen de NMBS en de Belgische Staat. YPTO realiseert verschillende van de in het contract vermelde taken van de NMBS, zoals het bouwen van digitale applicaties voor het publiek, het bouwen van digitale verkoopkanalen, en de verzekering van de digitale toegankelijkheid van reizigersinformatie. Volgens de Aanvrager kan YPTO daartoe ook derden binden.

- Het feit dat YPTO het statuut heeft van een naamloze vennootschap, is in deze niet doorslaggevend. Immers, zo niet zouden de autonome overheidsbedrijven zich collectief kunnen onttrekken aan de openbaarheid van bestuur door hun taken van openbare dienst maximaal te delegeren aan dochterbedrijven.
- Artikel 13 van de wet van 1991 op de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven stelt dat dochterbedrijven aansprakelijk blijven voor de staat indien zij taken van openbare dienst vervullen.

## 2. Bevoegdheid

2.1. Vooraleer de aanvraag op zijn gegrondheid te beoordelen, moet de Commissie nagaan of YPTO onder het personeel toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 valt.

2.2. In principe is de wet van 11 april 1994 van toepassing op een “administratieve overheid”.

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).

De rechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de hoedanigheid van “administratieve overheid” is sterk geëvolueerd sinds het invoeren van de wet van 11 april 1994. De Raad van State verwijst onder meer naar de rechtspraak van het Hof van Cassatie (Voor wat betreft de rechtspraak van de Raad van State, zie bijvoorbeeld: RvS, 18 augustus 2022, nr. 254.337;

RvS, 13 maart 2012, nr. 218.448. Voor wat betreft de rechtspraak van het Hof van Cassatie, zie in het bijzonder: Cass. 14 februari 1997, nr. C.96.0211.N; Cass. 10 september 1999, nr. C.98.0141.F; Cass. 6 september 2002, nr. C.01.0382.N; Cass. 10 juni 2005, nr. C.04.027.)

Volgens de door de Raad van State geciteerde rechtspraak van het Hof van Cassatie zijn de door de overheid opgerichte of erkende instellingen, die belast zijn met een openbare dienst en niet behoren tot de rechterlijke of wetgevende macht, in beginsel administratieve overheden, in zoverre hun werking door de overheid wordt bepaald en gecontroleerd én zij beslissingen kunnen nemen die derden binden. Het toevertrouwen aan een naamloze vennootschap van een taak van algemeen belang, ook al is zij opgericht door een administratieve overheid en ook al is zij onderworpen aan een verregaande controle van de overheid, doet haar privaatrechtelijk karakter niet verliezen, ingeval zij geen beslissingen kan nemen die derden kunnen binden. Eenzijdig beslissingsvermogen blijkt meer bepaald uit het vermogen van privaatrechtelijke rechtspersonen om de eigen verplichtingen tegenover anderen eenzijdig te bepalen, of door verplichtingen van die anderen eenzijdig vast te stellen. Het Hof van Cassatie is van oordeel dat een vennootschap die, ook al is zij opgericht door een administratieve overheid en ook al is zij onderworpen aan de controle van de overheid, geen beslissingen kan nemen die derden kunnen binden, niet de aard heeft van een administratieve overheid en dat hiervoor niet ter zake doet dat haar een taak van algemeen belang toevertrouwd wordt.

De Raad van State leidt bovendien uit die rechtspraak het vermoeden af dat zij niet over rechtsmacht beschikt indien de verwerende partij een private rechtspersoon is aangezien deze in principe niet over de bevoegdheid beschikt om eenzijdig bindende beslissingen te nemen. Dit is dan enkel anders indien het tegenbewijs wordt geleverd en aangetoond wordt dat dergelijke beslissingsmacht wel tot de bevoegdheid van die rechtspersoon behoort en bovendien kan worden betrokken op de beslissing die het voorwerp is van het beroep.

2.3. De aanvrager is van oordeel dat YPTO als administratieve overheid is te beschouwen, omdat zij een dochterbedrijf is van de NMBS (zelf – althans voor wat betreft bepaalde opdrachten – een administratieve overheid). YPTO zou ook voor de NMBS taken van openbare dienst zoals omschreven in het openbaredienstcontract, uitoefenen. Het zou met name

gaan om het bouwen van digitale applicaties voor het publiek, het bouwen van digitale verkoopkanalen, en de verzekering van de digitale toegankelijkheid van reizigersinformatie.

De Commissie wenst vooreerst op te merken dat niet aangetoond lijkt dat YPTO werkelijk taken van openbare dienst uitoefent. Uit artikel 13, § 3 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven volgt dat een dochteronderneming slechts bij de uitvoering van taken van openbare dienst van een overheidsbedrijf betrokken kan worden mits machtiging door de Koning. Zulke machtiging ligt niet voor. Het louter verlenen van diensten, uitvoeren van werken, of leveren van bestellingen door dochterondernemingen c.q. door derde ondernemingen is op zich niet voldoende om ertoe te besluiten dat die ondernemingen ook zelf met de taken van openbare dienst belast worden.

In elk geval moet uit boven geciteerde rechtspraak afgeleid worden dat *in casu* het doorslaggevend criterium voor kwalificatie van YPTO, NV van privaat recht, als “administratieve overheid”, erin bestaat dat de onderneming een eenzijdige beslissingsbevoegdheid moet hebben. Ook wordt YPTO als NV van privaat recht vermoed niet over dergelijke eenzijdige beslissingsbevoegdheid te beschikken en komt het de aanvrager toe om het tegenbewijs te leveren.

De aanvrager stelt wel dat YPTO eenzijdig beslissingen kan geven maar licht dat verder niet toe; hij levert aldus niet het nodige bewijs van het bestaan dergelijke eenzijdige beslissingsbevoegdheid waarbij YPTO ofwel eenzijdig verplichtingen aan derden kan opleggen, ofwel haar eigen verplichtingen ten aanzien van derden eenzijdig kan vastleggen.

Uit de gepubliceerde statuten van YPTO, alsook uit de wet van 21 maart 1991 en het openbardienstcontract 2023-2032 kan de Commissie alvast zelf geen dergelijke eenzijdige beslissingsbevoegdheid rechtstreeks in hoofde van YPTO afleiden.

2.4. De Commissie is bijgevolg niet bevoegd om een verzoek om advies aangaande dergelijke beslissing te onderzoeken.

Brussel, 31 augustus 2023

I. DELHEZ  
Vervangend secretaris

L. DONNAY  
Voorzitter