

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Havenlaan 88, bus 100
1000 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2023/319

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Bevoegdheid beroepsinstantie

Bestuursdecreet van 7 december 2018, titel II, hoofdstuk 3, afdeling 6.

Besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie.

Voorafgaande procedure

Op 22 oktober 2023 diende [REDACTED] (hierna vermeld als: verzoeker), een verzoek in bij Fluvius, waarbij werd verzocht om een afschrift te verlenen van de documenten/linken waaruit blijkt dat de digitale meter verplicht is binnen de Europese Unie.

Fluvius heeft nagelaten om binnen de decretaal voorgeschreven termijn een beslissing te treffen.

Op 28 november 2023 diende verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie tegen de ontstentenis van beslissing door Fluvius. Dit beroep werd geregistreerd op 29 november 2023.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke openbaarheidsverzoek dateert van 22 oktober 2023.

Op de datum van het ingestelde beroep, was de in artikel II.43, §1, 2e lid van het Bestuursdecreet bepaalde beslissingstermijn van 20 kalenderdagen verstreken voor Fluvius. In overeenstemming met artikel II.48, §1 van het Bestuursdecreet heeft de termijn om een beroep in te stellen, ingevolge het uitblijven van een tijdige beslissing, geen aanvang genomen.

Het beroepschrift van 28 november 2023 werd tijdig ingediend en is bijgevolg **ontvankelijk**.

Gegrontheid van het beroep

Overeenkomstig artikel II.31, eerste lid Bestuursdecreet heeft het recht op passieve openbaarheid betrekking op bestuursdocumenten. Op grond van deze bepaling is elke instantie in principe verplicht aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten.

De openbaarmaking kan slechts geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen II.33 tot en met II.39 van voormeld decreet.

1. Inhoud van het beroepschrift

Verzoeker stelt in zijn beroepschrift dat hij geen enkele reactie kreeg op zijn openbaarheidsverzoek en dat de gevraagde documenten/linken waaruit blijkt dat de digitale meter verplicht is binnen de Europese Unie, zoals Fluvius op haar website beweert, niet werden bezorgd.

2. Standpunt van de beroepsinstantie

De beroepsinstantie stelt in casu nogmaals vast dat het huidig openbaarheidsverzoek nog maar eens betrekking heeft op het dossier rond de digitale meters voor elektriciteit en gas. In beroepsdossier 2023/048c kwam dit item ook al aan bod en toen werd het openbaarheidsverzoek inhoudelijk ten gronde beoordeeld door de beroepsinstantie, waarbij het ingestelde beroep gedeeltelijk als gegrond werd beschouwd en vanuit Fluvius intussen de destijds gevraagde documenten werden bezorgd aan verzoeker.

Ook in beroepsdossier OVB/2023/100 vroeg verzoeker liefst 80 verschillende bestuursdocumenten op die verband hielden met stralingsrapporten, certificaten, technische analyses e.d. van de verschillende digitale meters die gebruikt worden door Fluvius. Dat openbaarheidsverzoek werd door de beroepsinstantie afgewezen als kennelijk onredelijk.

De beroepsinstantie stelt vast dat verzoeker in casu met zijn huidig openbaarheidsverzoek opnieuw een afschrift vraagt van documenten die verband houden met de digitale meters, meer specifiek de documenten/linken waaruit blijkt dat het plaatsen van de digitale meter verplicht is binnen de Europese Unie.

Vanuit Fluvius wordt erop gewezen, en de beroepsinstantie sluit zich daarbij aan, dat verzoeker in het verleden talloze keren en dat gedurende meerdere jaren openbaarheidsverzoeken heeft ingediend bij Fluvius rond de meterstanden van zijn eigen elektriciteits- en gasinstallatie. Fluvius heeft toen meerdere keren de openbaarheidsverzoeken van verzoeker inhoudelijk bekeken en afgehandeld en informatie bezorgd aan verzoeker. Verzoeker heeft evenwel nooit genoeg genomen met welk antwoord dan ook vanwege Fluvius en is de betrokken instantie blijven bestoken met openbaarheidsverzoeken in dat verband, verzoeken die steeds ruimer werden in omvang, waardoor Fluvius zich verplicht zag na enige tijd om de kennelijke onredelijkheid van de openbaarheidsverzoeken in te roepen.

De beroepsinstantie heeft meerdere beroepsdossier in dat verband afgehandeld en ze verwijst daarbij naar de volgende uitspraken: OVB/2020/274, OVB/2020/284, OVB/2020/333, OVB/2020/334, OVB/2021/011, OVB/2021/187, OVB/2021/407 en OVB/2022/275-284-292. In alle voormelde dossiers was de beroepsinstantie van oordeel dat de openbaarheidsverzoeken dienden te worden afgewezen omwille van de kennelijke onredelijkheid van die verzoeken.

De beroepsinstantie stelt nu, samen met Fluvius, vast dat diezelfde verzoeker sinds enige tijd het geweer van schouder heeft veranderd en zijn pijlen nu richt op allerhande vragen met betrekking tot de digitale meters zelf. Verwijzende naar de eerdere beroepsdossiers van verzoeker (OVB/2023/048c en OVB/2023/100), stelt de beroepsinstantie vast dat ook nu verzoeker opnieuw documenten opvraagt die verband houden met de plaatsing van digitale meters door Fluvius. Bovendien wordt er vanuit Fluvius op gewezen dat verzoeker via sociale media de inhoud van zijn diverse openbaarheidsverzoeken ook publiek kenbaar maakt en verspreidt via sociale media op fora van actiegroepen die specifiek gericht zijn tegen de activiteiten van Fluvius, waarna ook bepaalde internetkanalen die informatie oppikken en verder verspreiden aan het publiek. Daardoor wordt men bij Fluvius geconfronteerd met tientallen gelijkaardige openbaarheidsverzoeken van diverse verzoekers, allemaal in verband met het plaatsen van digitale meters.

De eerdere zeer slechte ervaringen met verzoeker naar aanleiding van zijn massale vragenreeks rond de meterstanden van zijn eigen installatie (cf. wat hiervoor werd vermeld daarover), het feit dat ook een eerdere verzoeningspoging vanuit de Vlaamse Ombudsdienst is mislukt (de Vlaamse Ombudsman heeft eind 2020 verzoeker doorverwezen naar het gemeen recht voor eventuele verdere stappen en weigert elke communicatie nog met de verzoeker), alsook het feit dat een verzoeningsprocedure bij het Vrederecht geen soelaas heeft gebracht, heeft er in casu toe geleid dat ook huidig openbaarheidsverzoek van verzoeker, gelet op zijn niet aflatende openbaarheidsverzoeken rond hetzelfde thema, met grote argwaan werd bekeken, gelet op de inspanningen die in het verleden al werden geleverd door Fluvius bij eerdere openbaarheidsaanvragen van verzoeker.

De beroepsinstantie merkt op dat, zoals artikel II.40, §3 van het Bestuursdecreet bepaalt, een verzoeker in principe geen belang hoeft aan te tonen om de openbaarheid van bestuursdocumenten te verkrijgen. Dit betekent evenwel niet dat er geen redelijk belang aanwezig moet zijn: het uitoefenen van een recht zonder enig aantoonbaar redelijk en voldoende belang zou aldus kennelijk onredelijk kunnen zijn. Het komt een overheidsinstantie of een beroepsinstantie in principe niet toe om de motieven van de aanvragen of van de beroepen te onderzoeken, maar dit kan echter geen vrijgeleide zijn om systematisch tal van documenten aan te vragen of uitleg en bijkomende informatie op te vragen waardoor een onredelijke continue overlast ontstaat voor een instantie, waardoor de normale werking ervan in het gedrang komt.

De beroepsinstantie merkt op dat verzoeker in dossier OVB/2023/048c een tiental technische documenten had opgevraagd in verband met de digitale meters. Op aandringen van de beroepsinstantie heeft men bij Fluvius toen toch nog eens dat verzoek ten gronde beoordeeld en de documenten die in hun bezit waren ook effectief bezorgd aan verzoeker. Maar nauwelijks enkele dagen later al diende verzoeker een nieuw openbaarheidsverzoek in, waarbij om een afschrift van 80 verschillende documenten werd gevraagd. Daaruit blijkt duidelijk dat verzoeker, net zoals dat in het verleden het geval was rond zijn aanhoudende verzoeker rond zijn eigen meterstanden, ook nu weer geen genoegen neemt met de antwoorden en de inspanningen die door Fluvius werden gedaan en keer op keer Fluvius blijft bestoken met nieuwe openbaarheidsverzoeken, waarbij steeds meer en steeds andere documenten worden opgevraagd die verband houden met de digitale meters. Het inwilligen van één of ander openbaarheidsverzoek leidt steeds opnieuw tot een kettingreactie, waarbij telkens nieuwe verzoeken worden ingediend door verzoeker in verband met hetzelfde thema.

Er kan Fluvius zeker geen gebrek aan medewerking worden verweten in haar pogingen om verzoeker uitleg en informatie te geven in dit dossier. Door in het verleden wel al te hebben gereageerd op verschillende openbaarheidsverzoeken van verzoeker en door actief zoveel mogelijk informatie te publiceren op haar website (<https://www.fluvius.be/nl/meters-en-meterstanden/digitale-meter/mid-certificaten> en <https://www.fluvius.be/nl/meters-en-meterstanden/digitale-meter>) heeft Fluvius zeer zeker voldaan aan de behulpzaamheidsverplichting die is ingeschreven in artikel II.6 van het Bestuursdecreet.

Voor de volledigheid wijst Fluvius er ook nog op dat de EU documenten waarin kan worden gelezen dat een digitale meter verplicht is, de EU Richtlijnen betreffen die daarover handelen. Een mooi overzicht daarvan is terug te vinden op de volgende website: <https://www.vreg.be/nl/europese-regelgeving>.

De beroepsinstantie stelt bijgevolg vast dat dit nieuwe huidige openbaarheidsverzoek en de ingestelde beroepsprocedure van verzoeker opnieuw te situeren is in zijn reeds lange reeks van mails tussen verzoeker en Fluvius om steeds opnieuw, al dan niet zeer omvangrijke, openbaarheidsverzoeken in te dienen aangaande hetzelfde thema (opname van meterstanden en werking van digitale meters).

Vanuit Fluvius werd nogmaals herhaald aan de beroepsinstantie (naar aanleiding van deze nieuwe beroepsprocedure) dat zij niet langer wensen te communiceren met verzoeker over voormelde aangelegenheid (elk nieuw antwoord is immers olie op het vuur), voor zover het blijft handelen over ditzelfde dossier waarin het standpunt van Fluvius ongewijzigd is en reeds verschillende keren is meegedeeld aan verzoeker. Voor zover verzoeker dit wenst, zal wat Fluvius betreft enkel nog de rechtbank zich hierover (een laatste maal) kunnen uitspreken. Reeds meermaals werd verzoeker gewezen op die mogelijkheid, zowel vanuit Fluvius als vanuit de Vlaamse Ombudsdienst, doch keer op keer bestookt verzoeker Fluvius en ander instanties met nieuwe openbaarheidsverzoeken in dit dossier en meer dan 10 beroepsdossiers werden intussen aanhangig gemaakt bij de beroepsinstantie in dit verband.

De beroepsinstantie is, verwijzende naar wat hiervoor werd uiteengezet, daarom van oordeel dat de werking van de diensten van Fluvius in casu onevenredig wordt belast door de aard en het herhalend karakter van de verzoeken/mails die bij hen worden ingediend door ■■■. De beroepsinstantie concludeert hieruit dat de grenzen van de kennelijke onredelijkheid hiermee bereikt zijn. De beroepsinstantie onderkent uit alle voorgaande vaststellingen en overwegingen een materieel en intentioneel aspect bij de beroeper dat niet te rijmen valt met de redelijke uitoefening van het recht van openbaarheid van bestuur.

Het grondwettelijke recht op openbaarheid van bestuur is een instrument dat de burgers moet toelaten controle uit te oefenen op het handelen van een overheidsinstantie. Het moet de burgers in staat stellen de rechtmatigheid van het overheidsoptreden te beoordelen en met kennis van zaken te beslissen of er grond bestaat dat optreden in rechte aan te vechten. Beroeper heeft aldus het volste recht om gebruik te maken van de openbaarheid van bestuur om het doen en laten van bepaalde bestuursinstanties betreffende aangelegenheden die hij zich ter harte heeft genomen, na te gaan. Hij is er evenwel niet van ontslagen om zijn rechten op redelijke en zorgvuldige wijze uit te oefenen: het belang dat de beroeper heeft bij de uitoefening van zijn rechten, moet in redelijke verhouding staan met de gevolgen voor de werking van de betrokken overheidsinstantie.

De vraag wanneer een aanvraag tot openbaarmaking de grens van de kennelijke onredelijkheid overschrijdt is zeer delicaat en moeilijk. Daar moet, het uitgangspunt indachtig dat de uitzonderingsgronden op de openbaarheid restrictief moeten worden geïnterpreteerd en toegepast, heel behoedzaam mee worden omgegaan. Nochtans kan de beroepsinstantie in casu alleen maar besluiten dat de huidige beroeper de perken van de redelijkheid manifest te buiten is gegaan. Zijn handelswijze, gelet op het repetitief karakter van de vragen die zijn gesteld aan Fluvius in dit dossier rond digitale meters en gelet op de jarenlange bemiddelingspogingen door de Vlaamse Ombudsdienst en de verzoeningspoging bij het Vredegerecht, schaadt de normale werking van de betrokken overheidsinstantie (in casu Fluvius).

Verwijzende naar de hiervoor uiteengezette bijzondere omstandigheden, is er naar het oordeel van de beroepsinstantie in casu dan ook sprake van rechtsmisbruik: de beroepsinstantie is m.a.w. de mening toegedaan dat de diverse openbaarheidsverzoeken en herhaalde vragen om verduidelijking/informatie aan Fluvius rond het dossier inzake digitale meters een misbruik van recht inhouden. Het verbod van rechtsmisbruik vormt een algemeen rechtsbeginsel. Volgens de rechtspraak en rechtsleer is rechtsmisbruik

de uitoefening van een recht, niet alleen met het enkele opzet te schaden, maar ook het uitoefenen van dat recht op een wijze die kennelijk de grenzen te buiten gaat van de normale uitoefening van dit recht door een voorzichtig en bezorgd persoon (ter goeder trouw). De gevolgen van de uitoefening van een recht mogen niet in onevenredigheid zijn met de voordelen voor degene die het recht uitoefent.

Het misbruik van recht is een uitzonderingsgrond die in toepassing van artikel 11.33, 1° van het Bestuursdecreet kan worden ingeroepen en die de aanvraag tot openbaarmaking “kennelijk onredelijk” maakt. Dit is in casu het geval, gelet op het repetitief karakter van de openbaarheidsverzoeken en de vragen om informatie/verduidelijking die zijn gesteld aan Fluvius en gelet op de jarenlange bemiddelingspogingen door de Vlaamse Ombudsdienst en de verzoeningspoging bij het Vredegerecht. Er kan dan ook niet anders geconcludeerd worden dan dat beroeper zijn recht inzake openbaarheid van bestuur misbruikt met het huidige nieuwe openbaarheidsverzoek in het kader van het dossier rond de digitale meters.

Na billijke afweging van ieders belangen, oordeelt de beroepsinstantie, op basis van wat hiervoor uitvoerig werd uiteengezet, dat het nieuwe huidige openbaarheidsverzoek van verzoeker moet afgewezen worden omdat het een manifeste uitdrukking is van rechtsmisbruik en kennelijke onredelijkheid. Het voordeel van de informatie die beroeper wenst te bekomen (via herhaaldelijk dezelfde of gelijkaardige informatie op te vragen) weegt kennelijk niet op tegen de last die deze herhaaldelijke aanvragen veroorzaken binnen de diensten van Fluvius.

De beroepsinstantie stelt hiermee vast dat verzoeker blijft volharden in het indienen van steeds weer dezelfde openbaarheidsverzoeken met betrekking tot éénzelfde dossier bij Fluvius. Op zeer korte tijd werden meerdere beroepsdossiers ingediend door verzoeker met betrekking tot hetzelfde dossier bij Fluvius. De beroepsinstantie kan dergelijke handelswijze enkel maar beschouwen als een grondig misbruik van de bepalingen uit het Bestuursdecreet, met de kennelijke onredelijkheid van dit nieuwe openbaarheidsverzoek en ingediende beroepschrift tot gevolg.

Het ingestelde beroep wordt dan ook als **ongegrond** beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 28 november 2023 tegen de ontstentenis van beslissing vanwege Fluvius wordt als **ontvankelijk doch ongegrond** beschouwd.

Brussel, 20 december 2023.

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter