



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

2 april 2026

ADVIES 2026-077

met betrekking tot een vraag om inzage in een documenten
met betrekking tot de uitwerking van een ministerieel besluit

(CTB/067/2026)

Sleutelwoorden : Commissie Toegang tot Bestuursdocumenten – documenten m.b.t. ministerieel besluit – art. 8, § 2, Wet 11 april 1994 – voorwaarden voor het georganiseerd beroep – art. 5, tweede lid, Wet 11 april 1994 – artikel 8, KB 29 april 2008 – neutraliteitsverplichting - doorverwijzingsverplichting

1. Een overzicht van de feiten

1.1. Per e-mail van 17 maart 2026 richt Cimabel vzw aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, (hierna: “de Commissie”) volgend verzoek:

“Overeenkomstig artikel 32 van de Belgische Grondwet verzoeken Cimabel vzw, de Belgisch-Luxemburgse federatie van sigarettenfabrikanten en PMI u hierbij om inzage in en/of een afschrift van alle bestuursdocumenten waarover uw federale administratie en diensten beschikken en die betrekking hebben op de uitwerking van hetgeen bepaald staat in Art 15, § 5 van Koninklijk besluit van 3 maart 2024 (Publicatie BS op 19 maart 2024) betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van producten op basis van tabak en voor roken bestemde kruidenproducten. Daarin lezen we met name: “Elke verpakkingseenheid van een product bevat een bijsluiter met informatie over de risico's van het gebruik van het product en informatie over stoppen met roken. De Minister bepaalt de inhoud van de informatie in de bijsluiter”.

De leden van Cimabel (BAT, JTI, Imperial Brands en Landewyck) en PMI hebben een rechtstreeks, legitiem en actueel belang bij transparantie over de besluitvorming rond de inhoud en de timing van het ministerieel besluit dat uitvoering moet geven aan Art 15, § 5 van het voornoemd KB.

· Reikwijdte van het verzoek

Dit verzoek heeft betrekking op alle documenten, ongeacht hun vorm of drager (papier, digitaal, e-mail, bijlagen, interne notities), die opgesteld werden in het kader van de inhoudelijke, vormelijke en juridische uitwerking van het ministerieel besluit dat uitvoering geeft aan Art 15, § 5 van het voornoemd KB.

· Gevraagde documenten

In het bijzonder verzoeken wij toegang tot:

- *Alle interne en externe nota's, beleidsdocumenten, standpuntbepalingen, briefingnota's, instructies, correspondentie, vergaderverslagen etc. met betrekking tot de uitwerking van het ministerieel besluit dat uitvoering geeft aan Art 15, § 5 van het voornoemd KB.*
- *Alle documenten waaruit blijkt of en hoe er contact of communicatie is geweest met vertegenwoordigers van belangenorganisaties, bedrijven, NGO's of andere belangen behartigende organisaties.*

Deze opsomming is indicatief en niet beperkend. Het verzoek dient ruim te worden geïnterpreteerd.”

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

2.1. Het verzoek van de aanvrager is onontvankelijk, gelet op artikel 5 en artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: “de wet van 11 april 1994”).

2.2. Artikel 5, eerste lid, van de wet van 11 april 1994 bepaalt het volgende:

“Inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument geschiedt op aanvraag. De vraag vermeldt duidelijk de betrokken aangelegenheid en, waar mogelijk, de betrokken bestuursdocumenten en wordt schriftelijk gericht aan de bevoegde administratieve instantie, ook wanneer deze het document in een archief heeft neergelegd.”

Artikel 6, § 5, van de wet van 11 april 1994 bepaalt het volgende:

“De administratieve instantie die niet onmiddellijk op een vraag om openbaarheid kan ingaan of ze afwijst, geeft binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van de aanvraag aan de verzoeker kennis van de redenen van het uitstel of de afwijzing. In geval van uitstel kan de termijn nooit met meer dan vijftien dagen worden verlengd.

Bij ontstentenis van een kennisgeving binnen de voorgeschreven termijn, wordt de aanvraag geacht te zijn afgewezen.”

Artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 bepaalt het volgende:

“Wanneer de verzoeker moeilijkheden ondervindt om de raadpleging of de verbetering van een bestuursdocument te verkrijgen op grond van deze wet, met inbegrip van het geval van uitdrukkelijke beslissing tot afwijzing bedoeld in artikel 6, § 5, derde lid, kan hij een verzoek tot heroverweging richten tot de betrokken administratieve instantie. Terzelfdertijd verzoekt hij de Commissie een advies uit te brengen.”

Het door de wet van 11 april 1994 georganiseerde inzagerecht voorziet aldus in een procedure waarbij een aanvrager zich in een eerste fase tot de administratieve instantie richt die over het gevraagde document beschikt. In tweede fase, en afhankelijk van de beslissing van betrokken administratieve instantie, wordt een administratief beroep georganiseerd waarbij de aanvrager een verzoek tot heroverweging aan voormelde instantie kan richten en een gelijktijdig verzoek om advies aan de onafhankelijke en neutrale Commissie.

2.3. De e-mail van 17 maart 2026 van de aanvrager is aldus geformuleerd dat het lijkt te gaan om een rechtstreeks verzoek aan de Commissie.

In de mate dat de aanvrager de Commissie verzoekt om aan hem de gevraagde documenten over te maken, is dit verzoek onontvankelijk.

In de mate dat de aanvrager zich tot de Commissie zou richten in het kader van het georganiseerd administratief beroep, is dit verzoek eveneens onontvankelijk. Uit bovenvermelde bepalingen volgt immers dat de aanvrager niet aan de voorwaarden artikel 8, § 2, (gelijktijdig verzoek tot heroverweging en verzoek om advies) heeft voldaan.

2.4. Artikel 5, tweede lid, van de wet van 11 april 1994 stelt dat wanneer een vraag om inzage gericht wordt tot een administratieve instantie die het bestuursdocument niet onder zich heeft, deze de verzoeker de benaming en het adres moet meedelen van de administratieve instantie die naar haar informatie het document wel onder zich heeft.

Gelet op de neutraliteitsverplichting waar de Commissie aan is onderworpen overeenkomstig artikel 8 van het Koninklijk besluit van 29 april 2008, kan de Commissie evenwel de aanvrager *in casu* niet naar een specifieke instantie doorverwijzen. Een dergelijke doorverwijzing zou immers de indruk wekken dat de Commissie ervan uitgaat dat deze instantie effectief over de documenten beschikt. Hierdoor zou de administratieve instantie van mening kunnen zijn (in geval zij wenst te argumenteren dat zij niet over die documenten beschikt), dat de Commissie niet meer op objectieve wijze een advies zou kunnen geven over dit aspect van de vraag in de graad van administratief beroep.

2.5. Het staat de aanvrager vrij om de procedure over te doen door een verzoek om inzage te richten aan de betrokken instantie, en vervolgens gelijktijdig een verzoek tot heroverweging aan voormelde betrokken instantie en een verzoek om advies aan de Commissie te richten.

Brussel, 2 april 2026,

S. JOCHEMS
Secretaris

L. DONNAY
Voorzitter