



Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

4 december 2012

BESLISSING nr. 2012-10

over de weigering om toegang te geven tot
documenten m.b.t. een inplanting van een gevangenis

(FBC/2012/10)

X/REGIE DER GEBOUWEN

1. Een overzicht

Bij mail van 22 augustus 2012 vraagt de heer X aan de Regie der Gebouwen om toegang tot volgende documenten:

- een digitaal afschrift van alle (inkomende en uitgaande) correspondentie (brieven, mails en faxen) uit de periode juni 2009 tot en met 29 september 2009 tussen de Regie der Gebouwen en de gemeente Beveren over de mogelijke locatie van een gevangenis op het grondgebied van Beveren;
- een digitaal afschrift van de presentatie getoond tijdens de gemeenteraadscommissievergadering van 29 september 2009, waarin toelichting werd gegeven over de mogelijke locatie van een gevangenis op het grondgebied Beveren;
- inzage in de bestuursdocumenten (inkomende en uitgaande correspondentie en overige documenten) inzake het vooronderzoek over de locatie voor de bouw van een gevangenis in Vlaanderen uit de periode oktober 2008 – december 2008.

Omdat hij geen reactie ontvangt dient de heer X door middel van een e-mail op 24 september 2012 bij de Regie der Gebouwen een verzoek tot heroverweging in. Diezelfde dag vraagt hij ook bij mail aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur om een advies.

Tijdens haar vergadering van 8 oktober 2012 brengt deze Commissie een advies uit over deze aanvraag. Hierin merkt de Commissie op :

“De adviesaanvraag is echter slechts ontvankelijk voor zover de aanvraag geen betrekking heeft op milieu-informatie. De wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie bevat immers een specifieke regeling en heeft voorrang op de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur”.

Bij brief van 26 oktober 2012 deelt de administrateur-generaal van de Regie der Gebouwen haar beslissing tot afwijzing mee aan de heer X. Voor zover die beslissing betrekking heeft op milieu-informatie worden volgende argumenten ontwikkeld:

1. Een locatieonderzoek overeenkomstig artikel 4.3.7 DABM heeft onder meer tot doel na te gaan welke alternatieven er zijn voor

een project met het oog op een betere bescherming van het milieu en aldus uitwerking zou kunnen hebben op de onder artikel 3, 4° a) en B) van de wet van 5 augustus 2006 betreffende het recht van toegang van het publiek tot milieu-informatie. Alle gevraagde informatie moet dus worden geacht milieu-informatie te zijn in de zin van deze wet.

2. De Regie der Gebouwen is sinds geruime tijd verwickeld in een juridische strijd met StRaten-generaal en vzw Straatego, naar aanleiding van de bouw van de gevangenis te Melsele Beveren, o.m. tegen de stedenbouwkundige- en milieuvergunning voor de gevangenis, een procedure tegen het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Gevangenis Beveren”, een milieustakingsvordering en een klacht bij de Europese Commissie. In al deze procedures is de Regie der Gebouwen als opdrachtgever van de werken tussengekomen ter ondersteuning van de wettigheid van de respectieve beslissingen.

De door de aanvrager in het kader van de openbaarheid van bestuur gevorderde documenten, en meer bepaald de inkomende en uitgaande correspondentie tussen de Regie der Gebouwen en de gemeente Beveren over de locatie van de gevangenis en het vooronderzoek, hebben alle betrekking op het voorwerp van verschillende rechtsgedingen die onder meer door StRaten-generaal en de vzw Straatego tegen de bouw van de gevangenis werden ingesteld.

Vermits verschillende van deze procedures nog hangende zijn, dient het verzoek te worden afgewezen op grond van artikel 27, § 1, 6° van de wet van 5 augustus 2006. Het recht op openbaarheid van bestuur kan er immers niet toe leiden dat een bij de zaak betrokken partij op grond van deze openbaarmaking zou worden verplicht stukken in het gerechtelijk debat te brengen die tegen haar zaak zouden kunnen pleiten. Dit zou een schending uitmaken van het recht op een eerlijk proces in het algemeen het nemo tenetur-beginsel in het bijzonder. Ook kan de Regie geen informatie vrijgeven die een risico zou kunnen opleveren voor een schending van het fundamenteel recht op een eerlijk proces van de overige bij de zaak betrokken partijen, zoals de nv Poort van Beveren. Het publiek belang bij de openbaarmaking van de gevorderde documenten weegt niet op tegen het risico dat deze openbaarmaking oplevert voor de fundamentele rechten en belangen van de verschillende bij de rechtsgedingen betrokken

partijen. De Regie der Gebouwen roept echter niet artikel 27, § 1, 1° van de wet van 5 augustus 2006 in, maar verwijst wel naar een gelijkaardige bepaling in de wet van 11 april 1994.

Bovendien heeft een deel van de briefwisseling tussen de Regie der Gebouwen en de gemeente Beveren betrekking op de beraadslagingen en discussies hierover, zodat de Regie zich voor wat de afwijzing van de vraag betreft ook kan beroepen op de wettelijke uitzonderingsgrond van artikel 27, § 1, 6° van de wet van 5 augustus 2006. De Regie der Gebouwen meent hiertoe steun te kunnen vinden in artikel 11 van het Huishoudelijk Reglement van het Directiecomité van de Regie der Gebouwen dat expliciet stelt : “de documenten en beraadslagingen met betrekking tot punten die een vertrouwelijk karakter hebben worden alsdusdanig beschouwd; allen die bij het uitoefenen van hun functie er kennis van krijgen, zijn tot geheimhouding verplicht”. Daarbij verwijst de Regie der Gebouwen in voetnoot naar de uitzonderingsgrond vermeld in artikel 27, § 1, 6° van de wet van 5 augustus 2006.

Tegen deze beslissing stelt de heer X op 29 oktober 2012 een beroep in bij de Federale Beroepscommissie. Hij voert aan dat het niet vanzelfsprekend is dat de volledige correspondentie gevraagd in de eerste vraag als milieu-informatie conform de wet van 5 augustus 2006 kan worden beschouwd. Bovendien meent hij dat gezien het tijdstip van de gevraagde correspondentie, juni 2009 – 29 september 2009 de kans uiterst klein is dat deze documenten milieu-informatie bevatten.

Met betrekking tot de gevraagde presentatie stelt hij dat ze getoond werd op een openbare zitting. Omwille van die actieve openbaarmaking kan niet langer meer aangevoerd dat de inhoud van het document geheim zou zijn.

Verder stelt hij dat de uitzonderingsgrond in artikel 27, § 1, 5° van de wet van 5 augustus 2006 niet kan worden ingeroepen op stukken die dateren van voor de aanvang van het rechtsgeding. Het zou immers betekenen dat een burger gedwongen is om alle relevante stukken voor een proces voorafgaandelijk op te vragen. Het bestrijden van een administratieve handeling zonder het behoud van het recht om stukken te kunnen verwerven over het dossier die dateren van voor het tijdstip

van de start van het rechtsgeding, ontnemt de burger de mogelijkheid van een eerlijk proces.

De verwijzing naar artikel 11 van het huishoudelijk reglement van het directiecomité van de Regie der gebouwen om de toegang tot de documenten onder vraag 1 en 2 te weigeren is niet relevant omdat dit reglement ondergeschikt is aan de wetgeving openbaarheid van bestuur.

Bij mail van 6 november 2011 meldde de secretaris namens de Commissie aan de Regie der Gebouwen dat een beroep door de heer X was ingediend en verzocht de Regie de gevraagde documenten aan de Commissie over te maken.

In een mail van 13 november 2012 meldt de heer Antoon Demynck namens de Regie der gebouwen aan de Commissie het volgende:

“In overleg met het directiecomité van de Regie kom ik terug op uw mail dd 6 november laatsleden. (zie copy hieronder). Ik was toen in de onmogelijkheid om zelf te antwoorden, vandaar deze mail. Verder contact over dit onderwerp kan met mij en mijn team gebeuren. Gelieve in bijlage eveneens de bijlagen te willen vinden.”

"[...]"

Wij verwijzen naar uw bericht van 6 november 2012.

Op uw verzoek om u alle informatie over te maken die verband houdt met het beroep van de heer X tegen de beslissing van de Regie der Gebouwen van 26 oktober 2012, kan de Regie der Gebouwen om procedurele redenen niet ingaan.

De beslissing van de Regie der Gebouwen van 26 oktober 2012 kadert immers in een procedure tot openbaarmaking van documenten op grond van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Op 22 augustus 2012 richtte de heer X een eerste verzoek tot openbaarmaking aan de Regie, gevolgd door een verzoek tot

heroverweging op 24 september 2012. In het verzoek tot heroverweging stelt de heer X zelf dat hij gelijktijdig met zijn vraag tot heroverweging eveneens een “vraag aan de commissie voor het uitbrengen van een advies over deze vraag” zendt.

Hiermee volgt de heer X onmiskenbaar de procedure zoals voorgeschreven overeenkomstig artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Voormeld artikel stelt dat ter zelfder tijd met de vraag tot heroverweging ook een verzoek aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten wordt gericht.

Binnen de voorgeschreven termijn van dertig dagen, m.n. op 8 oktober 2012, bracht de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten in casu een advies uit (ref. Advies 2012-88, CTB/2012/82). Dit advies werd op 11 oktober 2012 ontvangen. Vanaf de termijn van ontvangst beschikte de Regie over een termijn van dertig dagen om een beslissing tot inwilliging of resp. afwijzing te nemen. Deze beslissing werd tijdig want op 26 oktober 2012 genomen. De Regie der Gebouwen besloot omstandig tot de afwijzing van het verzoek van de heer X. Op 26 oktober 2012 werd de heer X per e-mail en per aangetekende zending in kennis gesteld van de beslissing tot afwijzing van het verzoek.

Uit hetgeen voorafgaat, blijkt de procedure van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur te zijn gekozen door de heer X en ook nadien te zijn gevolgd. De beslissing van de Regie der Gebouwen van 26 oktober 2012 is een eindbeslissing waartegen enkel bij de Raad van State kan worden opgekomen (artikel 8, § 2, in fine, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur). Zulks wordt in de beslissing van 26 oktober 2012 ook uitdrukkelijk aangegeven.

De Regie is van oordeel dat de door u beschreven vraag om documenten, die zich steunt op de wet van 5 augustus 2006

betreffende de toegang tot milieu-informatie, onontvankelijk is.

De Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie is immers niet bevoegd om kennis te nemen van een beslissing die op grond van artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur is genomen. Indien een andersluidend standpunt zou worden aangenomen, zou dit immers tot gevolg hebben dat de Regie der Gebouwen niet in de mogelijkheid wordt gesteld om zich over de aanvraag van de heer X uit te spreken met inachtnaam van de uitzonderingsgronden die in de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang tot milieu-informatie zijn voorzien. Er wordt dan als het ware een administratieve aanleg overgeslagen. Dit is in strijd met artikel 8, § 2, in fine van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, dat de Raad van State als bevoegde instantie aanduidt.

Dat de Regie meent thans niet te kunnen ingaan op uw vraag tot het overmaken van documenten met het oog op de beoordeling van de vraag of zij in het kader van de openbaarheid van bestuur kunnen worden vrijgegeven, betekent niet dat de Regie daartoe niet bereid zou zijn in een later stadium.

De Regie is enkel van oordeel dat de heer X de correcte procedure niet heeft gevolgd. Dat is nochtans van belang opdat de Regie haar standpunt op nuttige wijze kan bepalen in het licht van zowel de inhoudelijke criteria van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang tot milieu-informatie als haar procedure.

In concreto betekent dit dat de heer X een nieuwe vraag aan de Regie der Gebouwen dient te richten waarover de Regie zich conform de regels van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang tot milieu-informatie zal uitspreken. Tegen die beslissing kan de heer X dan zo nodig administratief beroep instellen.

In die omstandigheden zien wij het nut niet in om de gevraagde stukken over te maken.

Mocht de Commissie voor de toegang tot milieu-informatie ons standpunt dat het administratief beroep van de heer X niet ontvankelijk is, niet delen, dan komt het ons gepast voor dat de Commissie dat ons bij wege van gemotiveerde en voorafgaandelijke tussenbeslissing meedeelt, waarna de Regie zich een oordeel kan vormen omtrent het gevolg dat zij daaraan zal geven.

[...]"

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

Zoals uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt zijn zowel de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie de uitdrukking van eenzelfde grondrecht gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet. Artikel 32 van de Grondwet en beide wetgevingen gaan er van uit dat alle bestuursdocumenten in principe openbaar zijn. Slechts wanneer geen toegang kan worden verleend omwille van bij de wetgeving bepaalde uitzonderingen en deze *in concreto* en op pertinente wijze kunnen worden gemotiveerd, kan de toegang worden geweigerd.

De Commissie stelt vast dat de Heer X oorspronkelijk om toegang vroeg op grond van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Hij heeft de door die wet ingevoerde procedure gevolgd en op 24 september 2012 een verzoek tot heroverweging ingediend.

Er mag niet worden verwacht dat de burger meteen op de hoogte is welke van beide wetten van toepassing is. De instantie, waaraan de toegang wordt gevraagd, dient na te gaan welk regime van toepassing is in functie van de inhoud van de gevraagde informatie. De wet van 5 augustus 2006 sluit immers de toepassing van de wet van 11 april 1994 uit.

In haar beslissing van 26 oktober 2012, riep de Regie der Gebouwen de niet ontvankelijkheid van de vraag om toegang tot documenten in, meer bepaald omdat de betrokken documenten milieu-informatie bevatten en dat bijgevolg de wet van 5 augustus 2006 van toepassing is. Voor zover deze beslissing voor de eerste keer inroept dat bepaalde informatie als milieu-informatie moet worden gekwalificeerd, beoogt ze de toegang ertoe te weigeren. In die zin vormt ze de beslissing waartegen de heer X in overeenstemming met artikel 35 van de wet van 5 augustus 2005, zijn beroep richt. In de zin van deze bepaling, kan de aanvrager een “*beroep instellen bij de federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie tegen een beslissing van een milieu-instantie [...] of enige andere moeilijkheid die hij ondervindt bij de uitoefening van de rechten die deze wet toekent.*” De wetgever heeft geen andere eisen gesteld in hoofde van de aanvrager.

Uit de wet van 5 augustus 2006 volgt dat, van zodra een aanvrager beroep instelt tegen een beslissing van een milieu-instantie, de beslissingsbevoegdheid in handen van de Commissie komt. Wanneer iemand een beroep instelt tegen een weigering om toegang tot milieu-informatie te geven, verliest de milieu-instantie elke beslissingsbevoegdheid.

De Commissie oordeelt dat het beroep van de heer X ontvankelijk is.

3. Tussentijdse beslissing

Artikel 40 van de wet van 5 augustus 2006 verplicht de betrokken milieu-instantie bovendien om de Commissie toegang te geven tot alle nuttige informatie, en geeft de Commissie de bevoegdheid om alle betrokken partijen en deskundigen te horen en om aanvullende inlichtingen te vragen aan de personeelsleden van de betrokken milieu-instantie. Het komt dus niet langer toe aan de Regie der Gebouwen om te oordelen of de aanvrager zich terecht op de wet van 5 augustus 2006 beroept, en zelfs niet om de toegang tot de betrokken informatie aan de Commissie te weigeren.

De Commissie verzoekt dan ook de Regie der Gebouwen nu ze heeft vastgesteld dat de wet van 5 augustus 2006 van toepassing is en zij bevoegd is, om haar uiterlijk tegen 15 december 2012 de documenten te bezorgen.

Brussel, 4 december 2012.

De Commissie was als volgt samengesteld:

Martine Baguet, voorzitter

Frankie Schram, secretaris en lid

Angélique Gérard, lid

Steven Vandenborre, lid

Marie De Lombaert, plaatsvervangend lid

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitter