



Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

2 juli 2012

BESLISSING nr. 2012-3

over de weigering om toegang te geven tot
meetgegevens m.b.t. een spoorwegoverweg

(FBC/2012/3)

GRUWEZ/INFRABEL

1. Een overzicht

Bij mail van 24 mei 2012 vroeg de heer Rik Gruwez aan Infrabel om de resultaten van de trillingsmetingen die Infrabel uitvoerde naast zijn woning nadat hij herhaaldelijk had geklaagd over de slechte staat van de overweg die vlak naast zijn woning, Stationsweg 7, ligt.

Bij mail van 25 mei 2012 kreeg hij als reactie van Infrabel dat zij geen inzage verlenen in de meetresultaten. Deze beslissing wordt niet verantwoord.

Bij mail van 25 mei 2012 vroeg hij opnieuw inzage in de meetresultaten, ditmaal met uitdrukkelijke verwijzing naar de openbaarheidswetgeving.

Bij mail van 31 mei 2012 stuurde de heer Gruwez een herinnering.

Bij mail van 1 juni 2012 antwoordde Infrabel dat hem geen inzage werd verleend. Infrabel beroept zich hierbij op artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur op grond waarvan een vraag om inzage of mededeling van een bestuursdocument mag worden afgewezen in de mate dat het een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking, om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven. Er werden in casu slechts zeer gedeeltelijke metingen uitgevoerd, louter met het oog op het krijgen van een eerste indicatie van de oorzaak van de klachten. Er werd geen volledige meting en analyse volgens de gehanteerde normen uitgevoerd. Omwille van hun onvolledigheid, kunnen de bestaande, maar onvolledige meetresultaten dan ook tot misvatting aanleiding geven.

Bij mail van 7 juni 2012 diende hij een verzoek tot heroverweging in bij Infrabel en hij vroeg tegelijkertijd de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur om een advies. Bij mail van diezelfde dag diende hij ook een beroep in bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie, hierna Commissie genoemd.

Bij mail van 18 juni 2012 vraagt het secretariaat van de Commissie het document bij Infrabel op en biedt Infrabel de mogelijkheid om haar standpunt nader toe te lichten. Bij mail van 19 juni 2012 geeft Infrabel te

kennen op de vraag in te gaan en vraagt de Commissie wanneer en hoe haar de gevraagde informatie kan worden bezorgd. Het dossier draagt als referte 11/0088/SR. Het secretariaat verzoekt de juridische dienst van Infrabel om haar de documenten uiterlijk tegen 30 juni 2012 over te maken.

Bij brief van 26 juni 2012 als bijlage bij een e-mail bezorgt Infrabel aan de Commissie na een overzicht van de feiten een uiteenzetting van haar standpunt dat als volgt kan worden samengevat:

- de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie is niet van toepassing op Infrabel, omdat Infrabel geen milieu-instantie is en omdat de gevraagde informatie zomaar niet als milieu-informatie is te kwalificeren.
- in ondergeschikte orde: het ingestelde beroep is niet ontvankelijk, bij gebreke aan het bestaan van een beslissing waartegen beroep kan worden ingesteld;
- in uiterst ondergeschikte orde: het beroep moet worden afgewezen op grond van artikel 32, § 1 van de wet van 5 augustus 2006.

Bij mail van 27 juni 2012 bezorgt Infrabel aan de Commissie de digitale bestanden met de meetgegevens.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De aanvrager stelt een beroep in tegen de beslissing van 1 juni 2012, waarbij Infrabel weigert een kopie te verlenen van de gevraagde meetresultaten.

Om de Commissie rechtsgeldig te vatten is slechts vereist dat de aanvrager zich binnen de zestig kalenderdagen tot de Commissie wendt voor zover tenminste de milieu-instantie in overeenstemming met artikel 8 van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie de beroepsmogelijkheden in haar beslissing ter kennis heeft gebracht. De Commissie stelt vast dat aan deze voorwaarde is voldaan aangezien Infrabel nagelaten heeft de beroepsmogelijkheden te vermelden.

Het is onnodig een belang aan te tonen. Er moet enkel blijken dat een milieu-instantie niet is ingegaan op een aanvraag tot openbaarmaking

van milieu-informatie. De aanvrager kan volgens artikel 35 van de wet van 5 augustus 2006 immers een beroep instellen bij de federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie tegen een beslissing van een milieu-instantie, of na het verstrijken van de termijn waarbinnen de beslissing moest worden genomen, of in geval van weigering van uitvoering of een onwillige uitvoering van een beslissing of enige andere moeilijkheid die hij ondervindt bij de uitoefening van de rechten die deze wet toekent.

3. De gegrondheid van de aanvraag

De Commissie stelt vast dat Infrabel onmiddellijk de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur heeft ingeroepen om de toegang tot het gevraagde bestuursdocument te weigeren. Nochtans had Infrabel zelf moeten nagaan of niet de wet van 5 augustus 2004 niet van toepassing was. Beide wetten geven immers vorm aan het grondwettelijk beginsel inzake openbaarheid van bestuur zoals dat in artikel 32 van de Grondwet is gegarandeerd. 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.

3.1 De toepasselijkheid van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie

De Commissie dient vooraf te bepalen of de gevraagde informatie onder het toepassingsgebied van de wet van 5 augustus 2006 valt. De wet van 5 augustus 2006 is van toepassing op milieu-instanties bedoeld in artikel 3, 1°, a) en b), waarvan de organisatie en de werking worden geregeld door de federale overheid, alsook op milieu-instanties vermeld in artikel 3, 1°, c), die onder hun toezicht staan (art. 4, § 1 van de wet van 5 augustus 2006) en over milieu-informatie beschikken (artikel 18, § 1 van de wet).

Het begrip “milieu-instantie” wordt door art. 3, 1° van de wet van 5 augustus 2006 als volgt gedefinieerd:

- a) een rechtspersoon of een orgaan opgericht bij of krachtens de Grondwet, een wet, een decreet of een regel bedoeld in artikel 134 van de Grondwet;

- b) een natuurlijke of rechtspersoon die openbare bestuursfuncties uitoefent, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot leefmilieu;
- c) een natuurlijke of rechtspersoon die onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder a) of b) belast is met openbare verantwoordelijkheden of functies of openbare diensten met betrekking tot het milieu verleent.

Organen en instellingen met een gerechtelijke bevoegdheid vallen niet onder deze definitie, tenzij ze optreden in een andere functie dan de rechterlijke. De wetgevende vergaderingen en de daaraan verbonden instellingen vallen buiten deze definitie, behalve wanneer zij optreden in een administratieve functie.

Infrabel werd opgericht op grond van het Koninklijk besluit van 14 juni 2004 tot hervorming van de beheersstructuren van de spoorweginfrastructuur (*BS* 24 juni 2004, erratum *BS* 24 september 2004 en erratum *BS* 18 oktober 2004). Door het Koninklijk besluit van 19 oktober 2004 houdende vaststelling van de statuten van de naamloze vennootschap van publiek recht Infrabel (*BS* 20 oktober 2004, erratum *BS* 9 november 2004) werden de statuten van Infrabel vastgelegd en kreeg Infrabel de vorm van een naamloze vennootschap van publiek recht, beheerst door de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven. Infrabel heeft volgende doelen te realiseren:

- 1° het verwerven, de bouw, de vernieuwing, het onderhoud en het beheer van de spoorweginfrastructuur.
- 2° het beheer van de regelings- en veiligheidssystemen van deze infrastructuur;
- 3° het verschaffen aan de spoorwegondernemingen van diensten verbonden aan de spoorweginfrastructuur;
- 4° de toewijzing van de beschikbare spoorweginfrastructuurcapaciteit;
- 5° de tarifiering, de facturering en de inning van heffingen voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur en voor de diensten bedoeld in 3°;
- 6° (opgeheven door het KB van 15 maart 2010).

Deze taken werden als maatschappelijk doel ook vermeld in artikel 199, § 1 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven. In artikel 199, § 2 van deze

wet wordt aangegeven dat de taken vermeld in § 1, 1° tot 6° opdrachten van openbare dienst zijn.

Er kan dus geen twijfel over bestaan dat Infrabel een milieu-instantie is in de zin van artikel 3, 1°, a) van de wet van 5 augustus 2006. Het feit dat Infrabel zijn oorsprong vindt in de wet van 21 maart 1991 is afdoende om Infrabel onder het toepassingsgebied van de wet van 5 augustus 2006 te laten vallen voor zover zij over milieu-informatie beschikt. Het is immers niet vereist voor de instellingen die op grond van artikel 3, 1°, a) en b) als milieu-instantie worden gekwalificeerd dat zij openbare diensten verstrekken die betrekking hebben op het leefmilieu.

Infrabel kan niet worden geacht onder artikel 3, 1°, b) van de wet van 5 augustus 2006 te vallen. Artikel 3, 1°, b) beoogt immers natuurlijke of rechtspersonen die openbare bestuursfuncties uitoefenen onder de definitie te brengen die niet op grond van het oprichtingscriterium onder het toepassingsgebied vallen. De vermelding in de Memorie van Toelichting die als volgt luidt:

“Via dit criterium geldt deze wet dan ook voor overheidsbedrijven en voor operatoren uit de privé-sector die geacht worden openbare diensten te verstrekken. Deze ondernemingen zullen dus alleen onder de wet vallen in die mate dat hun openbare dienstverleningen milieu-informatie in de zin van de wet voortbrengen” (*Parl. St.* 2005 – 2006, 51 2511/001, p. 13)

kan dan ook enkel gelden voor overheidsbedrijven voor zover ze nog niet via het oprichtingscriterium onder de wet zijn gebracht. Aangezien de Commissie van oordeel is dat Infrabel als een milieu-instantie in de zin van artikel 3, 1°, a) moet worden beschouwd, moet geen toepassing worden gemaakt van het functioneel criterium.

De wet van 5 augustus 2006 kent een recht van toegang tot milieu-informatie toe. Het begrip “milieu-informatie” wordt in artikel 3, 4° omschreven als:

“elke informatie, ongeacht de drager en in welke materiële vorm ook, waarover een milieu-instantie beschikt, betreffende:

- a) de **toestand van elementen van het milieu**, zoals de atmosfeer, de lucht, de bodem, het land, het water, het landschap, de natuurgebieden, met inbegrip van vochtige biotopen, kust- en zeegebieden, de biologische diversiteit en haar componenten met inbegrip van de genetisch gemodificeerde organismen en de interactie tussen deze elementen;
- b) **de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens** met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen, de levensomstandigheden van personen, voorzover zij worden of kunnen worden aangetast door de onder a) bedoelde elementen van het milieu of, via deze elementen, door een van de factoren zoals bedoeld onder d) of door de maatregelen en activiteiten zoals bedoeld onder e) ;
- c) **de toestand van waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken**, voorzover zij worden of kunnen worden aangetast door de onder a) bedoelde elementen van het milieu of, via deze elementen, door een van de factoren zoals bedoeld onder d) of door de maatregelen en activiteiten zoals bedoeld onder e) ;
- d) **factoren**, zoals stoffen, energie, geluid, straling of afval, met inbegrip van radioactief afval, emissies, lozingen en ander vrijkomen in het milieu van stoffen die de toestand van elementen van het milieu zoals bedoeld onder a) of de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens zoals bedoeld onder b) aantasten of waarschijnlijk aantasten;
- e) **maatregelen en activiteiten** die uitwerking hebben of kunnen hebben op de onder a), b), c) of d) bedoelde elementen;
- f) **maatregelen en activiteiten** die tot doel hebben de toestand van elementen van het milieu zoals bedoeld onder a), de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens zoals bedoeld onder b) of de waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken zoals bedoeld onder c) in stand te houden, te beschermen, te herstellen, te ontwikkelen, en druk erop te voorkomen, in te perken of te compenseren;
- g) **kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen** die worden gebruikt in het kader van de onder e) en f) bedoelde maatregelen en activiteiten;
- h) **verslagen over de toepassing van de milieuwetgeving**".

Er kan evenmin aan worden getwijfeld dat de gevraagde informatie als milieu-informatie moet worden gekwalificeerd, aangezien ze betrekking heeft op trillingen in de bodem. Meer specifiek dienen de gegevens te worden beschouwd als factoren die de toestand van de elementen van het milieu kunnen aantasten of waarschijnlijk aantasten en eventueel de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens kunnen aantasten of waarschijnlijk aantasten (artikel 3, 4°, d) van de wet van 5 augustus 2006). Bovendien zijn die trillingen het gevolg van activiteiten die uitwerking hebben of kunnen hebben de onder a), b), c) of d) in hetzelfde artikel 3, 4° bedoelde elementen.

3.2 Het onderzoek van de mogelijkheid om uitzonderingsgronden in te roepen

Op grond van artikel 32 van de Grondwet en de wet van 5 augustus 2006 is alle milieu-informatie in het bezit van een milieu-instantie in principe openbaar. Slechts wanneer een uitzonderingsgrond moet of kan worden ingeroepen die in de wet van 5 augustus 2006 werd erkend, een belangenafweging plaatsvindt tussen enerzijds het recht van het publiek dat gediend is met de openbaarmaking van de gevraagde informatie en anderzijds het beschermde belang en op afdoende en pertinente wijze in concreto de weigering kan worden gemotiveerd, kan die informatie aan de openbaarmaking worden onttrokken.

Bij het nagaan of in dit geval een of meer uitzonderingsgronden moet er rekening mee worden gehouden dat aangezien de vraag betrekking heeft op emissies moet de Commissie slechts rekening houden met de uitzonderingsgronden vermeld in artikel 27, § 2 en artikel 32 van de wet van 5 augustus 2006. Bovendien moet zij in rekening nemen dat er een specifiek belang gediend is met de openbaarmaking van emissiegegevens. De Commissie is van mening dat enkel dient te worden onderzocht of artikel 32, § 1 van de wet van 5 augustus 2006 kan worden ingeroepen om de openbaarmaking te weigeren.

Artikel 32, § 1 van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat een milieu-instantie een aanvraag afwijzen wanneer deze betrekking heeft op milieu-informatie die onvoltooid is of die niet af is en waarvan de openbaarmaking aanleiding kan geven tot misvatting. In elk afzonderlijk geval dient het algemeen belang dat is gediend met openbaarmaking te

worden afgewogen tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken.

Uit de Memorie van Toelichting over dit artikel blijkt dat niet lichtzinnig met deze uitzonderingsgrond mag worden omgesprongen. De Commissie stelt vast dat de gevraagde informatie niet als onaf of onvolledig kan worden beschouwd. Dit zou slechts het geval zijn wanneer de resultaten van de meting zelf nog aangevuld zouden moeten worden. Het doel was immers om slechts beperkte metingen uit te voeren en dat doel werd gerealiseerd. Uit de analyse van het dossier blijkt dat de meetresultaten volledig zijn, ook al voldeed de meting zelf niet aan de normen die inzake metingen van toepassingen zijn. Het is voldoende om af te zijn dat de maker van de metingen geoordeeld heeft dat zijn meetopdracht uitgevoerd is. Aangezien duidelijk wordt vermeld dat een nieuwe meting zou moeten worden uitgevoerd om wetenschappelijk verantwoorde gegevens te verkrijgen wordt bevestigd dat de meetgegevens in hun toestand wel degelijk voltooid en af zijn. Aangezien de voorwaarden om artikel 32, § 1 van de wet van 5 augustus 2006 cumulatief van aard zijn, is het niet voldoende van één van de voorwaarden voldoende om de uitzonderingsgrond niet te kunnen invoeren.

4. Besluit

De Commissie is van mening dat het beroep ontvankelijk en gegrond is. Infrabel moet immers worden beschouwd als een milieu-instantie en de gevraagde meetgegevens die betrekking hebben op trillingen in de bodem moeten als milieu-informatie worden gekwalificeerd. De Commissie is van oordeel dat geen uitzonderinggronden dienstig kunnen worden ingeroepen om de openbaarmaking van de gevraagde meetgegevens te weigeren. Infrabel dient bijgevolg de heer Gruwez in het bezit te stellen van de gevraagde meetgegevens. Die informatie dient openbaar te worden gemaakt binnen 14 dagen na de betekening van deze beslissing.

Brussel, 2 juli 2012.

De Commissie was als volgt samengesteld:

Martine Baguet, voorzitter
Frankie Schram, secretaris en lid
Angélique Gérard, lid

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitter