



Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

11 februari 2013

BESLISSING nr. 2013-1

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

(FBC/2012/8)

VERHAEGHE/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 dat voor zover de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie de adviesaanvraag niet ontvankelijk is.

Bij brief van 26 oktober 2012 deelt de administrateur-generaal van de Regie der Gebouwen haar beslissing tot afwijzing mee aan de heer Verhaeghe. 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 bedoelde

elementen. 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 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 worden 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.

Op haar vergadering van 19 november 2012 behandelt de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie, hierna Commissie genoemd, voor het eerst het beroep.

Met haar beslissing 2012-10 van 4 december 2012 oordeelt de Commissie dat het beroep ontvankelijk is en dat de Regie der Gebouwen ertoe gehouden is tegen uiterlijk 15 december 2012 de gevraagde documenten te bezorgen.

Bij mail van 10 januari 2013 laat de heer Jan Bouckaert, raadsman van de Regie der Gebouwen de Commissie weten dat “Gelet op de eindejaarsactiviteiten het voor cliënte immers niet mogelijk bleek om hier onmiddellijk op te reageren.”

Bij brief van 28 januari 2013, ontvangen op 31 januari 2013, bezorgt de heer Jan Bouckaert namens de Regie der Gebouwen de Commissie de beschikbare documenten en een argumentatie waarom de toegang moet worden geweigerd. Deze argumentatie kan als volgt worden samengevat:

1. De Regie beschikt niet over enige correspondentie met de gemeente Beveren uit de betreffende periode.
2. Wat de openbaarmaking van het afschrift van de presentatie getoond tijdens de gemeenteraadscommissievergadering van 29 september 2009 betreft, waarin toelichting werd gegeven over de mogelijke locatie van een gevangenis op het grondgebied van Beveren, werden geen bijkomende argumenten aangevoerd.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie heeft geoordeeld in beslissing nr. 2012-10 dat het beroep ontvankelijk is, zodat wat dit aspect betreft, naar deze beslissing kan worden doorverwezen.

3. De gegrondheid van de aanvraag

3.1 De toepasselijkheid van de wet van 5 augustus 2006

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 (artikel 4, § 1 van de wet van 5 augustus 2006) en over milieu-informatie beschikken (artikel 18, § 1 van de wet).

Artikel 4, § 1 van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie bepaalt dat ze van toepassing is op milieu-instanties bedoeld in artikel 3, 1°, a) en b), waarvan de organisatie en de werking worden geregeld door de federale overheid, evenals op milieu-instanties vermeld in artikel 3, 1°, c), die onder hun toezicht staan. Het begrip milieu-instantie wordt door deze wet gedefinieerd als *“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.”

De Regie der Gebouwen valt onder deze categorie (zie *Parl. St. Kamer*, 2005 – 2006, 51 2511/001, 12 – 13). Het beroep is bijgevolg gericht tegen een milieu-instantie in de zin van de wet van 5 augustus 2006. Dit aspect wordt trouwens niet betwist.

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**”.

De Commissie wil erop wijzen dat het begrip milieu-informatie een heel ruime invulling heeft. Het feit dat in de definitie een veelheid aan exemplarische opsommingen voorkomt duidt erop dat aan het begrip geen enge invulling mag worden gegeven. Het document “Locatieonderzoek nieuwe gevangenis” omvat volgende informatie:

- een beschrijving van het vooronderzoek dat de randvoorwaarden van de mogelijke locatie bevat, de analyse van de bestaande ruimtelijke context, de analyse van de planologische context en de stedenbouwkundige randvoorwaarden en het toetsen van een maatschappelijk draagvlak;
- een beschrijving van verdere stappen.

Het document bevat geen milieu-informatie in de zin van de wet van 5 augustus 2006. Zo bevat het geen beschrijving van het potentiële terrein, maar enkel randvoorwaarden waaraan het terrein dient te voldoen. Ook wat de bestaande ruimtelijke context betreft wordt slechts ingegaan op de ontsluitingsmogelijkheden via de weg en wordt slechts vermeld dat het huidig gebruik bestemd is voor landbouwdoeleinden, zonder dat wordt gepreciseerd of dit de feitelijke doeleinden zijn en wat die doeleinden specifiek inhouden. Ook de bestaande planologische context bevat slechts een verwijzing naar de bestaande en in ontwikkeling zijnde ruimtelijke uitvoeringsplannen. Onder de verdere stappen wordt slechts een overzicht geboden van de planologische initiatieven die nog moeten worden genomen en de procedure daartoe. De Commissie is van oordeel dat de informatie in de presentatie niet als milieu-informatie kan worden beschouwd en dat bijgevolg de openbaarmaking van dit document op grond van de wet van 11 april 1994 moet worden beoordeeld.

De Commissie vindt het op zijn minst vreemd dat de Regie der Gebouwen niet meer beschikt over mail- of briefverkeer die ze met de gemeente Beveren zou hebben gevoerd. Dit is trouwens in tegenspraak met wat de administrateur-generaal van de Regie der Gebouwen stelde in zijn brief van 26 oktober 2012: “Bovendien heeft een deel van de briefwisseling tussen de Regie der Gebouwen en de gemeente Beveren betrekking op de beraadslagingen en discussies hierover.”

De Commissie wenst er de Regie wel op te wijzen dat bestuursdocumenten die ook briefwisseling en e-mails bevatten, slechts rechtsgeldig vernietigd kunnen worden op grond van artikel 5 van de Archiefwet van 1955. Als deze documenten niet meer bestaan, zijn noch de wet van 11 april 1994 noch de wet van 5 augustus 2006 van toepassing, aangezien beide wetten slechts van toepassing zijn op bestaande documenten.

3.2 Besluit

De Commissie is van mening dat het beroep niet gegrond is, omdat de wet van 5 augustus 2006 niet van toepassing is op het enige beschikbare document, namelijk de presentatie getoond tijdens de gemeenteraadscommissievergadering van 29 september 2009, waarin toelichting werd gegeven van de mogelijke locatie van een gevangenis op het grondgebied van Beveren.

Brussel, 11 februari 2013.

De Commissie was als volgt samengesteld:

Martine Baguet, voorzitter
Frankie Schram, secretaris en lid
Claire Piens, lid
Geert Raeymaekers, lid

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitter