

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 181.872 van 9 april 2008
in de zaak A. 136.400/X-11.405.**

In zake : 1. Jacques ALBRECHT,
2. Roger ALBRECHT,
die woonplaats kiezen bij
advocaat D. LINDEMANS,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Keizerslaan 3

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat P. DEVERS,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Kouter 71-72.

DE RAAD VAN STATE, Xe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Jacques ALBRECHT en Roger ALBRECHT op 6 mei 2003 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 4 maart 2003 van de directeur-generaal van de administratie kanselarij en voorlichting waarbij hun beroep tegen de weigering van de afdeling stedenbouwkundige vergunningen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap om inzage te verlenen in een aantal bestuursdocumenten ontvankelijk doch ongegrond wordt verklaard;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur A. VAN MINGEROET;

Gelet op de beschikking van 26 juni 2006 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 13 juni 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 28 september 2007;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat F. DE PRETER, die loco advocaat D. LINDEMANS verschijnt voor de verzoekende partijen, en van advocaat L. VANFRAECHEM, die loco advocaat P. DEVERS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur A. VAN MINGEROET;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. Feiten

1.1. De verzoekers beogen sinds jaren een verkavelingsvergunning voor twee percelen gelegen Geraardsbergsestraat te Galmaarden, kadastraal bekend sectie B nrs. 587/b en 588/b.

Een aanvraag werd in die zin reeds ingediend op 21 maart 1995 bij de gemeente Galmaarden.

Die aanvraag werd geweigerd zowel door het college van burgemeester en schepenen op 15 mei 1995, als in beroep door de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant op 29 februari 1996 en door de Vlaamse Minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening op 13 november 1996.

Voornoemde weigeringsbeslissingen steunen alle op het feit dat de te verkavelen gronden, volgens het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgesteld gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, gelegen zijn in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Bij arrest nr. 77.355, van 2 december 1998, vernietigde de Raad van State het voornoemd ministerieel besluit van 13 november 1996.

Na een nieuw onderzoek verwierp de Vlaamse minister van Economie, Ruimtelijke Ordening en Media, op 3 december 1999, opnieuw het beroep tegen het voormeld deputatiebesluit van 29 februari 1996.

Ook die beslissing werd, bij arrest nr. 93.834, van 9 maart 2001, vernietigd door de Raad van State.

Op 10 december 2002 werd door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening het door de aanvragers tegen de beslissing van de bestendige deputatie van 29 februari 1996 ingestelde beroep andermaal verworpen.

In dit weigeringsbesluit van 10 december 2002 werd ondermeer overwogen wat volgt :

“...het duidelijk is dat het verkavelingsontwerp gekenmerkt is door een concentratie van woningen op relatief smalle percelen, een bebouwingsdensiteit vooropstelt die zich onvoldoende kan inpassen in de bouwwijze op de aanpalende en schuin tegenover liggende percelen; dat het in vergelijking met die percelen over een veel dichtere bouwwijze gaat waar de te voorziene woningen vooral in de diepte zullen moeten worden geconcipieerd, tegenover woningen overwegend gericht op de straat op de vrij brede percelen in de omgeving; dat ten andere hier ook een ander probleem inzake ruimtelijke kwaliteit opduikt, alwaar de dense bebouwing, volgens de voorschriften mogelijk tot op 4 meter van de perceelsgrenzen, onvoldoende woonkwaliteit en aanzienlijke privacyproblemen dreigt te creëren, gepaard aan een betrekkelijk lage kwaliteit en gebruiksmogelijkheden van de buitenruimte”.

1.2. Bij brief van 10 januari 2003 vragen de verzoekers aan de afdeling stedenbouwkundige vergunningen inzage in “de laatste (tot 1 januari 2003) tien verkavelingsaanvragen waaromtrent in graad van beroep door de minister een gunstige beslissing werd genomen”.

1.3. Bij brief van 20 januari 2003 wordt meegedeeld dat op deze vraag niet kan worden ingegaan.

Deze brief is als volgt gemotiveerd:

“Betreft: Galmaarden: Verkavelingsaanvraag Albrecht
Uw vraag in het kader van openbaarheid van Bestuursdocumenten
Geachte Heer,

Ik heb uw vraag van 10 januari 2003 in goede orde ontvangen. U vraagt een afschrift van de laatste (tot 1 januari 2003) tien verkavelingsaanvragen waaromtrent in graad van beroep door de Minister een gunstige beslissing werd genomen. Van die beslissingen vraagt U een afschrift alsmede inzage in de goedgekeurde aanvraag, de beslissingen in eerste aanleg, de administratieve beroepen, de bijgevoegde beslissingen en de adviezen. U beroept zich voor uw recht op afschrift en inzage op artikel 32 van de Grondwet en op het decreet van 18 mei 1999 op de openbaarheid van bestuur.

Na evaluatie van uw vraag meen ik daarop niet te moeten ingaan, om volgende redenen:

1. Uw verzoek omvat onvoldoende de vraag tot afschrift of inzage van (een) welbepaald(e), concre(e)t(e) dossier(s) maar heeft betrekking op een groep van aanvragen (verkavelingsaanvragen), zonder dat zelfs duidelijk is over welke periode die handelen. U zal alleszins willen begrijpen dat opzoeken van die gegevens en dossiers bijzonder arbeidsintensief is en een gegevensverwerking impliceert die niet meer onder de eenvoudige inzage of ter beschikking stelling van bestuursdocumenten valt.

2. De relevantie met de door U behandelde zaak is bovendien onduidelijk zodat de vraag neer lijkt te komen op een leveren van een aantal gegevens en stukken in de hoop (uw hoop) dat de (door U) concreet gezochte zaak er tussen steekt. De vraag, die zoals gesteld heel wat inzet en verwerking impliceert, komt mij dan ook kennelijk onredelijk over. Als alternatief durf ik U voorstellen mijn diensten te willen contacteren en - in gemeen overleg - op zoek te gaan naar het door U vermoedelijk concreet bedoelde dossier. Voorafgaand aan die zoektocht zijn echter in elk geval meer specifieke gegevens vereist.

3. Uw vraag staat om de hoger genoemde redenen niet in verhouding tot de bijzondere inzet en verwerking van gegevens die moet geleverd worden om daar aan te (kunnen) voldoen”.

1.4. Op 29 januari 2003 vraagt de raadsman van de verzoekende partijen nog het volgende:

“Ik verwijs naar uw brief van 20 januari 2003.

Ik heb al verscheidene malen vruchteloos gepoogd u hierover te bellen, vandaar deze E-mail.

De enige bedoeling van ons schrijven van 10 januari 2003 was om via een steekproef een controle uit te voeren over de gebruikelijke beoordeling van verkavelingsdossiers door de minister. Wij zijn dus niet op zoek naar een specifiek dossier.

Indien u het voor u onmogelijk is om de beslissingen van de minister op datum op te zoeken (hetgeen mij vreemd lijkt), ben ik zonder enig probleem bereid om een andere wijze van steekproef toe te gebruiken. De enige betrachting is dat ik op een willekeurige wijze over een aantal recente dossiers beschik waarin de minister een verkavelingsaanvraag gunstig heeft beoordeeld, zodat mijn cliënt, gebruik makend van het recht op openbaarheid van bestuur, kan nagaan of zijn dossier op een gelijke wijze wordt behandeld als andere dossiers.

Hebt u een voorstel om een dergelijke steekproef op eenvoudige wijze door te voeren?

Indien

Met de meeste hoogachting”.

1.5. Deze vraag wordt op 30 januari als volgt beantwoord:

“Ik dacht dat het antwoord duidelijk was.

Aangezien geen enkele aanvraag compleet gelijk is, zal ook een steekproef van willekeurige dossiers weinig of geen resultaat opleveren ten aanzien van een beweerde ongelijkheid van behandeling. Het zal steeds gaan om de afweging van de specificiteit van een aanvraag tegenover de geldende bepalingen en een goede ruimtelijke ordening.

Ik vrees dus dat de zoektocht - zonder dat concreet wordt aangegeven welk dossier wordt gezocht - onaanvaardbaar veel tijds- en personeelsinzet zal vergen. In elk geval is eerst de verwerking van onze gegevens nodig om te achterhalen welke dossier eventueel relevant zouden zijn.

Uiteraard achten we openbaarheid van bestuur en klantgerichtheid minstens even belangrijk als de eigenlijke taken, maar in een tijd waar de verwerking van achterstanden tot de prioriteiten behoort (ook van de Vlaamse regering en de ombudsman, net om klachten te vermijden) is hier, gelet op het algemene van de vraag, de keuze snel gemaakt”.

1.6. Op 5 februari 2003 stellen de verzoekers beroep in bij de Administratie Kancelarij en Voorlichting tegen de beslissing van de afdeling stedenbouwkundige vergunningen van 20 januari 2003 waarbij de aanvraag tot inzage en afschrift werd geweigerd.

Dit beroep is als volgt gemotiveerd :

“Ik heb de eer u te schrijven als raadsman van de heer Jacques ALBRECHT, met woonplaats te 1570 GALMAARDEN, Herhoutstraat 30 en de heer Roger ALBRECHT, met woonplaats te 1570 GALMAARDEN, Herhoutstraat 31.

Namens mijn cliënten stel ik een beroep in tegen een beslissing van het waarnemend afdelingshoofd van de Afdeling Stedenbouwkundige Vergunningen van AROHM van 20 januari 2003, waarbij een vraag tot inzage en afschrift werd geweigerd.

Het past om de voorgeschiedenis van de vraag tot inzage en afschrift weer te geven.

Mijn cliënten hebben reeds tweemaal, met succes, een procedure tot nietigverklaring ingesteld bij de Raad van State tegen een beslissing inzake een door hen ingediende verkavelingsaanvraag voor percelen te Galmaarden, aan de Geraardsbergenstraat (arresten nr. 77.355 van 2 december 1998 en 93.834 van 9 maart 2001. Na het laatste arrest heeft de Minister nagelaten de zaak opnieuw ter hand te nemen, hetgeen mijn cliënten genoodzaakt heeft om aan de Raad van State te vragen om een dwangsom op te leggen om de administratie te verplichten om een beslissing te nemen. De Raad van State heeft een dergelijke dwangsom opgelegd bij arrest nr. 109.769 van 14 augustus 2002, verbeterd bij arrest nr. 109.986 van 3 september 2002.

Na dit vernietigingsarrest heeft de Minister uiteindelijk toch een nieuwe beslissing genomen, en dit op 10 december 2002.

Deze beslissing weigert weerom de afgeleverde vergunning, en dit, onder meer, op grond van het argument dat de aanvraag een voorbehoud bevat, een te hoge bebouwingsdichtheid vooropstelt en te kleine zijdelingse bouwvrije stroken voorstelt.

Mijn cliënten wensen tegen deze beslissing een verzoek tot nietigverklaring bij de Raad van State in te stellen. Zij hebben een zeer gefundeerd vermoeden (het gaat hier om argumenten die pas na zes jaar voor het eerst worden ingeroepen) dat het hier om drogredenen gaat. Zij vermoeden dat andere, gelijkaardige, aanvragen door de Minister op een heel andere wijze worden beoordeeld. De bebouwingsdichtheid en de bouwvrije stroken die in de verkavelingsaanvraag worden gehanteerd zijn volgens mijn cliënten gebruikelijk.

Mijn cliënten wensen dit te controleren, zodat zij voor de Raad van State de schending van het gelijkheidsbeginsel kunnen inroepen.

Mijn cliënten worden daarbij geconfronteerd met het probleem dat zij over vergelijkingspunten dienen te beschikken, en dus moeten kunnen beschikken over beslissingen genomen door dezelfde instantie (de Minister) in gelijkaardige aanvragen. Mijn cliënten kunnen echter niet weten welke verkavelingsvergunningen er recent door de minister werden afgeleverd.

Zij hebben bij brief van 10 januari 2003 dan ook om inzage gevraagd van de laatste tien verkavelingsaanvragen waaromtrent de minister een gunstige beslissing heeft genomen. De vraag tot inzage beperkt zich tot een inzage in deze dossiers (aanvragen en beslissingen), waarbij bij inzage een afschrift kan worden gevraagd van bepaalde stukken.

De bedoeling was om op die wijze een representatieve steekproef te krijgen van een aantal verkavelingsdossiers. Mijn cliënten zijn van mening dat het niet al te veel problemen kan geven om na te gaan wat de laatste dossiers zijn waarover de minister gunstig heeft beslist, en hieruit de verkavelingsaanvragen te halen, en zo de tien gevraagde dossiers naar voren te halen.

Niettemin werd deze aanvraag op 20 januari 2003 door het waarnemend afdelingshoofd geweigerd. Tegen deze weigering wordt bij deze beroep ingesteld.

Het beroep is gesteund op het volgende.

De aanvraag wordt geweigerd omdat ze geen betrekking heeft op een welbepaald concreet dossier. Dit is juist, maar de aanvraag bevat voldoende elementen om deze dossiers te bepalen, met name de laatste tien dossiers waarover de minister een gunstige beslissing heeft genomen over een verkavelingsvergunning.

Het afdelingshoofd voegt hieraan toe dat het identificeren van deze dossiers ‘bijzonder arbeidsintensief is en een gegevensverwerking impliceert die niet meer onder de eenvoudige inzage of ter beschikking stelling van bestuursdocumenten valt’. Mijn cliënten kunnen het hiermee niet eens zijn, nu het in een goed georganiseerde dienst toch niet zo moeilijk kan zijn om de laatste tien gunstige beslissingen van de minister omtrent verkavelingsaanvragen te isoleren.

Het afdelingshoofd voegt hieraan toe dat de ‘relevantie met de door U behandelde zaak onduidelijk is’. Dit is echter niet van tel, nu geen belang moet worden aangetoond bij een aanvraag tot inzage van een bestuursdocument.

Na ontvangst van dit schrijven heeft mijn medewerker bij E-mail van 29 januari 2003 contact opgenomen met het afdelingshoofd, teneinde te vragen of een andere formulering van de vraag (andere parameters) tot inzage de gegevensverwerking zou verbeteren:

‘Indien u het voor u onmogelijk is om de beslissingen van de minister op datum op te zoeken (hetgeen mij vreemd lijkt), ben ik zonder enig probleem bereid om een andere wijze van steekproef toe te gebruiken. De enige betrachting is dat ik op een willekeurige wijze over een aantal recente dossiers beschik waarin de minister een verkavelingsaanvraag gunstig heeft beoordeeld, zodat mijn cliënt, gebruik makend van het recht op openbaarheid van bestuur, kan nagaan of zijn dossier op een gelijke wijze wordt behandeld als andere dossiers.

Hebt u een voorstel om een dergelijke steekproef op eenvoudige wijze door te voeren?’

Het Afdelingshoofd antwoordt in een E-mail van 30 januari 2003 het volgende:

‘Ik dacht dat het antwoord duidelijk was.

Aangezien geen enkele aanvraag compleet gelijk is, zal ook een steekproef van willekeurige dossiers weinig of geen resultaat opleveren ten aanzien van een beweerde ongelijkheid van behandeling. Het zal steeds gaan om de afweging van de specificiteit van een aanvraag tegenover de geldende bepalingen en een goede ruimtelijke ordening.

Ik vrees dus dat de zoektocht - zonder dat concreet wordt aangegeven welk dossier wordt gezocht - onaanvaardbaar veel tijds- en personeelsinzet zal vergen. In elk geval is eerst de verwerking van onze gegevens nodig om te achterhalen welke dossier eventueel relevant zouden zijn.

Uiteraard achten we openbaarheid van bestuur en klantgerichtheid minstens even belangrijk als de eigenlijke taken, maar in een tijd waar de verwerking van achterstanden tot de prioriteiten behoort (ook van de Vlaamse regering en de ombudsman, net om klachten te vermijden) is hier, gelet op het algemene van de vraag, de keuze snel gemaakt.'

Het Afdelingshoofd betwist dus de relevantie van de vraag. Bovendien zou eerst de verwerking van hun gegevens nodig zijn om te achterhalen welk dossier eventueel relevant zou zijn.

Dit laatste is niet correct, omdat de enige gegevens die moeten worden verwerkt de aard van de aanvraag (verkaveling), de aard van de beslissing (gunstig) en de datum (laatste tien) zijn. De inhoud van de dossiers moet niet worden bekeken. Meer nog, de reden van de aanvraag impliceert juist dat naar de inhoud van deze dossiers niet mag worden gekeken, zodat het resultaat niet zou moeten worden bijgestuurd.

De verwijzing naar de achterstand op de afdeling stedenbouwkundige vergunningen klinkt mijn cliënten nogal cynisch in de oren, nu zij zelf naar de Raad van State hebben moeten stappen om een beslissing te verkrijgen.

In het licht van het voorgaande is de aanvraag niet kennelijk onredelijk, zeker niet na het voorstel tot herformulering''.

1.7. Op 4 maart 2003 beslist de verwerende partij dit beroep ontvankelijk doch ongegrond te verklaren.

Dit is het bestreden besluit.

2. Ontvankelijkheid van het beroep

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de aanvraag tot inzage die tot het bestreden besluit heeft geleid, kadert in de pogingen van de verzoekers tot het verkrijgen van een verkavelingsvergunning voor hun gronden.

Zij willen met de gevraagde documenten eventueel aantonen dat de verwerende partij in vergelijkbare zaken het motief betreffende de bebouwingsdichtheid niet heeft gehanteerd om verkavelingsaanvragen te weigeren.

De verzoekers wijzen er terecht op dat zij hun belang bij hun voorliggend beroep niet verliezen, ook al werd bij arrest nr. 145.853, van 14 juni 2005, de weigeringsbeslissing van 10 december 2002 vernietigd, omdat de minister ten gevolge van dit arrest opnieuw gevat is van hun aanvraag.

Inmiddels is evenwel voor de kwestieuze percelen een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan vastgesteld bij besluit van de Vlaamse regering van 4 februari 2005. Dit plan bestemt hun gronden tot agrarisch gebied.

Het annulatieberoep van de verzoekers tegen dit besluit werd verworpen bij arrest nr. 181.871, eveneens heden uitgesproken in de zaak gekend A. 161.905/X-12.282. Beide zaken werden op de zelfde terechtzitting behandeld.

Er dient te worden vastgesteld dat de discussie over het motief betreffende de bebouwingsdichtheid haar relevantie heeft verloren, nu de nieuwe beslissing over de verkavelingsaanvraag dient beoordeeld te worden in het licht van de definitieve bestemming agrarisch gebied die het vermelde GRUP aan de kwestieuze percelen heeft gegeven.

De verzoekers tonen dan ook geen belang meer aan bij de gevraagde vernietiging.

Gelet op de omstandigheden van de zaak past het evenwel in te gaan op hun vraag in de laatste memorie om de kosten van het beroep ten laste van de verwerende partij te leggen.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 350 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
negen april 2008, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
Mevr.	T. TEMMERMAN,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

T. TEMMERMAN.

R. STEVENS.