

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 238.526 van 15 juni 2017
in de zaak A. 218.049/VII-39.573.**

In zake : de VZW GLOBAL ACTION IN THE INTEREST
OF ANIMALS (GAIA)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Anthony Godfroid
kantoor houdend te 1020 Brussel
Atomiumsquares 1, bus 80
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR DE VEILIGHEID
VAN DE VOEDSELKETEN (FAVV)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Rik Depla
kantoor houdend te 8310 Sint-Kruis - Brugge
Karel Van Manderstraat 123
bij wie woonplaats wordt gekozen

Verzoekende partij in tussenkomst :
Mathieu CLERCKX
woonplaats kiezend te 2530 Boechout
Provinciesteenweg 556
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Eric Nieuwdorp

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 januari 2016, strekt tot de nietigverklaring van “de stilzwijgende weigeringsbeslissing van het FAVV d.d. 12 november 2015 houdende afwijzing van het verzoek tot heroverweging gedaan door de VZW GAIA op 12 oktober 2015 bij toepassing van artikel 8, §2, lid 1, zin 1 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, waarbij VZW GAIA het FAVV verzocht om te willen overgaan tot heroverweging

van het feit dat het FAVV nooit heeft geantwoord op een initiële vraag in openbaarheid van bestuur gericht aan het FAVV op 10 september 2015”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is voorlopig toegestaan bij beschikking van 25 februari 2016.

Auditeur Wendy Depester heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 juni 2017.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Anthony Godfroid, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Frédéric Valcke, die loco advocaat Rik Depla verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Evert Vervaet, die loco advocaat Eric Nieuwdorp verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wendy Depester heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 10 september 2015 vraagt de verzoekende partij aan de verwerende partij de openbaarmaking van de volgende documenten:

- een afschrift van alle processen-verbaal uitgeschreven naar aanleiding van inspecties door de verwerende partij bij de verzoekende partij in tussenkomst, Provinciesteenweg 556, 2530 Boechout, van 2010 tot en met heden; en
- een afschrift van het proces-verbaal met referentienummer 1924/15/0007/NOE.

Dit verzoek wordt door de verzoekende partij als volgt gemotiveerd:

“De rechtsgrond voor ons verzoek in openbaarheid van bestuur betreft de federale openbaarheidswet van 11 april 1994 en Wet betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie van 5 augustus 2006. Dat het in casu gaat over informatie die het milieu en de mens aanbelangt volgt uit het feit dat rabiës een voor de mens dodelijke zoönose betreft”.

3.2. Aangezien de verwerende partij niet tijdig reageert op deze brief, richt de verzoekende partij op 12 oktober 2015 een verzoek tot heroverweging aan de verwerende partij, evenals een vraag tot advies hieromtrent aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten (hierna: Commissie).

3.3. De heer Schram, secretaris van de Commissie, vraagt de verwerende partij per mail op 12 oktober 2015, op grond van artikel 40 van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie (hierna: wet van 5 augustus 2006), om hem de door de verzoekende partij in het kader van de openbaarheid van bestuur opgevraagde bestuursdocumenten binnen een bepaalde tijdspanne ter beschikking te stellen en wijst er tevens op dat de

verwerende partij de mogelijkheid heeft haar standpunt dienaangaande nader toe te lichten.

3.4. Er volgt geen reactie van de verwerende partij binnen de vooropgestelde termijn.

3.5. Op 26 oktober 2015 brengt de Commissie een advies uit, waarbij de aanvraag gegrond wordt bevonden en wordt geadviseerd:

“Voor zover het FAVV dan ook geen uitzonderingsgronden inroept en deze in concreto motiveert, is het ertoe gehouden de gevraagde documenten openbaar te maken. Oordeelt zij evenwel dat bepaalde uitzonderingsgronden van toepassing zijn, dan wil de Commissie wijzen op het principe van gedeeltelijke openbaarmaking op grond waarvan slechts informatie die onder een uitzonderingsgrond valt aan de openbaarmaking kan worden onttrokken. Alle andere informatie dient wel degelijk openbaar te worden gemaakt”.

3.6. De verwerende partij formuleert pas op 29 oktober 2015 een antwoord. Hierin wordt onder meer gesteld dat men zich in de huidige stand van het dossier dient te wenden tot het parket van Antwerpen om een kopie van de processen-verbaal te bekomen.

3.7. Op 30 oktober 2015 antwoordt de secretaris van de Commissie aan de verwerende partij dat “het feit dat de pv’s zijn overgemaakt aan het parket op zich niet kan worden ingeroepen tegen de verplichting op grond van artikel 40 van de wet van 5 augustus 2006”. De brief vermeldt tevens dat de richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang tot milieu-informatie er niet in voorziet dat een geheim dat bij wet is bepaald tegen de openbaarmaking kan worden ingeroepen. Hij wijst erop dat “artikel 27, § 1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 [...] zomaar niet [kan] worden ingeroepen en op zijn minst [...] een concrete motivering [vergt]”.

3.8. De verwerende partij neemt binnen de door de wet voorgeschreven termijn geen beslissing met betrekking tot het verzoek tot heroverweging, ingediend door de verzoekende partij.

3.9. De verwerende partij wordt derhalve geacht een stilzwijgende beslissing tot afwijzing van het verzoek tot heroverweging te hebben genomen.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid

Standpunten van de verwerende en de tussenkomende partij

4. De tussenkomende partij meent dat de verzoekende partij haar handelszaak publiek in een slecht daglicht wenst te plaatsen. Zij stelt dat de verzoekende partij al geruime tijd een voortdurende hetze tegen haar voert, onder meer in de pers, en dat dit telkens op een ongenueanceerde en tendentieuze wijze gebeurt. Uit door de tussenkomende partij voorgelegde stukken zou moeten blijken dat de verzoekende partij maar één doel voor ogen zou hebben, namelijk zo veel mogelijk haar goede naam te beschadigen door aanhoudende denigrerende uitingen in de pers en in de sociale media te brengen, terwijl het strafproces tegen de tussenkomende partij nog niet eens is gevoerd. Dit zou een regelrechte aantasting van de rechten van verdediging uitmaken en niet stroken met de regels van behoorlijke procesvoering.

De verzoekende partij toont volgens de tussenkomende partij niet aan waarom de aan de verwerende partij gestelde vraag om inlichtingen niet via de onderzoeksrechter kan verlopen en zou om die reden dan ook geen beschermenswaardig belang aantonen.

5. De verwerende partij sluit zich aan bij het standpunt van de tussenkomende partij en werpt op dat de verzoekende partij geen enkel voordeel

kan halen uit de overmaking van de processen-verbaal die door de verwerende partij ten aanzien van de tussenkomende partij werden opgemaakt (waaronder het proces-verbaal met referentienummer 1924/15/007/NOE). Aangezien de verzoekende partij enkel argumenteert dat inzage in de bestuursdocumenten wordt gevraagd teneinde “na te gaan of [de verwerende partij] reeds enige maatregelen heeft genomen tegen de handelszaak van [de tussenkomende partij]” en de inzage in de bestuursdocumenten op deze vraag geen antwoord kan bieden, dient het beroep volgens haar dan ook als onontvankelijk te worden afgewezen.

De verzoekende partij zou bovendien op de hoogte zijn van het feit dat er inmiddels een strafrechtelijk onderzoek loopt tegen de tussenkomende partij en dat het dan ook niet meer tot de bevoegdheid van de verwerende partij behoort om maatregelen te nemen en/of om over te gaan tot vrijgave van bepaalde documenten die deel uitmaken van voormeld strafrechtelijk onderzoek.

6. In de laatste memorie werpt de verzoekende partij op dat de tussenkomende partij de inbreuk op haar belangen niet aantoon, zodat de tussenkomst niet ontvankelijk zou zijn. Zij gedraagt zich naar de wijsheid van de Raad wat betreft de vraag “of de tussenkomende partij mogelijks op andere gronden toch beschikt over het rechtens vereiste belang”.

Beoordeling

7. Artikel 32 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134 van de Grondwet.

Dit grondrecht geldt zonder onderscheid voor zowel natuurlijke als rechtspersonen. Iedereen die in een verhouding met het bestuur treedt, is titularis van het recht dat vervat ligt in artikel 32 van de Grondwet.

In principe zijn alle bestuursdocumenten openbaar zonder dat de aanvrager moet aantonen dat hij enig belang heeft. Dit sluit echter niet uit dat de toegang tot bepaalde bestuursdocumenten afhankelijk kan worden gemaakt van het bewijs van een specifiek belang. De vereiste van een belang moet evenwel zijn grondslag vinden in een wet, decreet of ordonnantie.

Artikel 4, eerste lid, van de wet van 11 april 1994 bepaalt dat het recht op het raadplegen van een bestuursdocument van een federale administratieve overheid en op het ontvangen van een afschrift van het document erin bestaat dat eenieder, volgens de voorwaarden bepaald in die wet, elk bestuursdocument ter plaatse kan inzien, dienomtrent uitleg kan krijgen en mededeling in afschrift ervan kan ontvangen. Uit deze wettelijke bepaling volgt dat een persoon die het bedoelde recht wenst uit te oefenen, geen belang dient aan te tonen, behalve wanneer hij om de openbaarmaking verzoekt van documenten van persoonlijke aard.

De verwerende partij gaat ervan uit dat de bestuursdocumenten waarvan de verzoekende partij de openbaarmaking heeft gevraagd onder het toepassingsgebied van de wet van 5 augustus 2006 vallen, zodat artikel 18 van de wet van 5 augustus 2006 van toepassing is. Dit artikel bepaalt dat de aanvrager van de milieu-informatie geen belang moet aantonen.

Bijgevolg moet een persoon die het bedoelde recht wenst uit te oefenen, geen belang aantonen, zelfs al zou het om informatie van persoonlijke aard gaan.

De exceptie wordt verworpen.

8. Het belang waaraan de partij die wenst tussen te komen dient te voldoen, betreft een ontvankelijkheidsvereiste die aan dezelfde voorwaarden is onderworpen als het belang van de verzoekende partij. Het belang dient derhalve ook persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig te zijn.

Op grond van artikel 52, § 3, 4° van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevat het verzoekschrift tot tussenkomst een uiteenzetting van het belang dat de tussenkomende partij heeft bij de beslechting van de zaak. Dit is te dezen niet het geval en in latere processtukken wordt daarover, ondanks de opgeworpen exceptie, geen verdere duiding verschaft.

Uit het verzoekschrift tot tussenkomst kan niet worden afgeleid welk concreet belang de tussenkomende partij zou hebben bij de beslechting van het voorliggende geschil.

De tussenkomst is niet ontvankelijk.

IV. Onderzoek van de middelen

Tweede middel

Standpunten van de partijen

9. In een tweede middel werpt de verzoekende partij de schending op van “de beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald van het zorgvuldigheidsbeginsel”. Het middel houdt in essentie in dat een normaal zorgvuldig handelende overheid zou antwoorden op een verzoek tot heroverweging in het kader van de openbaarheid van bestuur, vooral ook omdat er een duidelijk advies van de Commissie dienaangaande was gegeven, terwijl de verwerende partij naliet om dit te doen.

10. De verwerende partij stelt daar tegenover dat de verzoekende partij op de hoogte was van het lopende strafonderzoek ten aanzien van de tussenkomende partij en van het feit dat de gevraagde bestuursdocumenten deel uitmaken van een strafrechtelijk onderzoek. Het thans opgevraagde

bestuursdocument werd volgens de verwerende partij aan het parket van de procureur des Konings te Antwerpen overgemaakt en zou gevoegd zijn bij een klacht ingediend door de verzoekende partij, en thans deel uitmaken van een gerechtelijk onderzoek onder leiding van een onderzoeksrechter. Aangezien de documenten die deel uitmaken van een lopend strafonderzoek behept zijn met een geheimhoudingsplicht, zou de toelating tot inzage of afschrift van documenten uit een gerechtelijk onderzoek enkel door de onderzoeksrechter kunnen worden verschaft.

De verwerende partij beroept zich op artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994, dat een uitzondering vormt op de openbaarmakingsverplichting voor de bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting, om de openbaarmaking te weigeren. Daarnaast beroept zij zich ook op artikel 27, § 1, 4°, van de wet van 5 augustus 2006 omdat het publiek belang van de openbaarmaking niet zou opwegen tegen de bescherming van het belang van de opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten. De verwerende partij meent dan ook zorgvuldig te hebben gehandeld en op basis van de geldende wetgeving een gefundeerde beslissing tot weigering van openbaarmaking van de gevraagde bestuursdocumenten te hebben genomen.

Beoordeling

11. De uitzonderingen op het recht een bestuursdocument in te zien en er een afschrift van te krijgen moeten als uitzonderingen op een algemene regel beperkend worden uitgelegd en een weigering moet concreet worden verantwoord.

Te dezen heeft de verwerende partij binnen de termijn van 30 dagen bepaald in artikel 6, § 5, van de wet van 11 april 1994 niet geantwoord op de vraag van de verzoekende partij tot heroverweging. Dit klemmt des te meer nu de Commissie voor toegang tot en hergebruik van bestuursdocumenten in haar advies van 26 oktober 2015 overwoog dat de verwerende partij, voor zover zij geen uitzonderingsgronden inroept, ertoe gehouden is de gevraagde documenten

openbaar te maken. Daardoor heeft de verwerende partij het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden.

BESLISSING

1. Het verzoek tot tussenkomst van Mathieu Clerckx wordt afgewezen.

2. De Raad van State vernietigt “de stilzwijgende weigeringsbeslissing van het FAVV d.d. 12 november 2015 houdende afwijzing van het verzoek tot heroverweging gedaan door de VZW GAIA op 12 oktober 2015 bij toepassing van artikel 8, §2, lid 1, zin 1 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, waarbij VZW GAIA het FAVV verzocht om te willen overgaan tot heroverweging van het feit dat het FAVV nooit heeft geantwoord op een initiële vraag in openbaarheid van bestuur gericht aan het FAVV op 10 september 2015”.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, verschuldigd aan de verzoekende partij.

De verzoekende partij in tussenkomst wordt verwezen in de kosten van het verzoek tot tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftien juni tweeduizend zeventien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys