

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 239.362 van 11 oktober 2017
in de zaak A. 218.515/X-16.532.**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bram Vandromme
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Kapucijnenstraat 14
 bij wie woonplaats wordt gekozen

 tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Bart Martel en Laura Janssens
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 99
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

 de STAD MECHELEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Cies Gysen
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Antwerpsesteenweg 16-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 februari 2016, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur, van 23 december 2015 “waarbij het beroep van [verzoeker], [B.D.W.], [K.P.], [A.P.], [R.C.], [E.V.H.] en [B.V.D.B.], ingediend namens huidig raadsman, tegen de beslissing van de Stad Mechelen, [...], dd. 29 oktober 2015 tot

het weigeren van de vraag om een kopij te verkrijgen van een aantal stukken, ontvankelijk maar ongegrond wordt verklaard”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 20 april 2016. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een verzoek tot voortzetting en een laatste memorie ingediend. Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 september 2017.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bram Vandromme, die verschijnt voor verzoeker, advocaat Laura Janssens, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Nathalie Mortelmans, die *loco* advocaat Cies Gysen verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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 14 oktober 2015 dient verzoeker, samen met de zes andere onder randnummer 1 vermelde personen, bij de stad Mechelen, het volgende verzoek tot openbaarheid van bestuur in:

“Graag had ik in het kader van de openbaarheid van bestuur, kopij ontvangen van enkele documenten dewelke mij op heden nog onbekend zijn.

Ik begrijp dat uw diensten reeds diverse eerdere vragen tot openbaarheid ontvingen met betrekking tot het kwestieuze RUP, onder meer van enkele cliënten van mij.

Teneinde uw diensten niet onnodig te belasten, hierna exacte duiding van de stukken dewelke ik graag had ontvangen.

Voor zover mijn cliënten een lopende vraag tot openbaarheid hebben gesteld tot dezelfde stukken, mag u ervan uitgaan dat mijn verzoek hun vragen vervangt.

Het betreft de voegende stukken:

1/ Plan – economische studie, uitgevoerd door Freestone, met betrekking tot het RUP, en beslist door het College op datum van 15 mei 2009.

2/ Grafisch plan bij het RUP Spreeuwenhoek, versie A, op datum van 9 november 2009.

3/ Grafisch plan bij het RUP Spreeuwenhoek, versie C, op datum van 23 februari 2010.

4/ De beslissingen van het College van Burgemeester en Schepenen van uw stad met betrekking tot het RUP Spreeuwenhoek, in de periode vanaf 1 september 2009 tot en met 1 december 2009 met betrekking tot de contouren van het grafisch plan bij het RUP Spreeuwenhoek.

U mag me deze stukken digitaal en per kerende bezorgen.

Gebeurlijke kosten worden evident op het eerste verzoek voldaan.

Alvast hartelijk dank voor uw tegenbericht en het bezorgen van de stukken.”

3.2. Bij schrijven van 29 oktober 2015 weigert de stad Mechelen gevolg te geven aan de voormelde vraag tot openbaarheid van bestuur. Deze weigering is als volgt gemotiveerd:

“De aanvragers hebben ten eerste de openbaarmaking gevraagd van de planeconomische studie, uitgevoerd door Freestone met betrekking tot het RUP Spreeuwenhoek.

De openbaarmaking van dit bestuursdocument dient te worden geweigerd op basis van artikel 14,1° openbaarheidsdecreet. Overeenkomstig deze bepaling mag een aanvraag tot openbaarmaking worden afgewezen, voor zover die geen betrekking heeft op milieu-informatie, indien het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een economisch, financieel of commercieel belang van een in artikel 4, §1 van het openbaarheidsdecreet genoemde instantie. De stad Mechelen roept dienvolgens bescherming van haar economische belangen in.

De beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur heeft reeds kennis genomen van twee verzoeken tot openbaarmaking van voornoemd bestuursdocument en heeft geoordeeld dat de weigering van de openbaarmaking terecht is (besluiten beroepsinstantie OVB/2013/45 en OVB/2014/28). De afschriften van deze beslissingen worden bijgevoegd als bijlage (1 en 2), waarvan de inhoud middels huidige beslissing eigen wordt gemaakt en geldt als formele motivering.

De aanvraag tot openbaarmaking van het document gevraagd onder punt 1) wordt dan ook geweigerd.

De aanvragers verzoeken daarnaast om de openbaarmaking van twee grafische plannen – met name het grafisch plan RUP Spreeuwenhoek versie A van 9 november 2009 en het grafisch plan bij het RUP Spreeuwenhoek versie C van 23 februari 2010 – en de beslissingen van het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen met betrekking tot het RUP Spreeuwenhoek in de periode vanaf 1 september 2009 tot en met 1 december 2009 met betrekking tot de contouren van het grafisch plan bij het RUP Spreeuwenhoek.

Uit de eerdere aanvragen tot openbaarheid van bestuur in het kader van het RUP Spreeuwenhoek, voornamelijk gesteld door de heer [P.B.], doch ook door enkele van de huidige aanvragers, kan zeer duidelijk een samenhang worden vastgesteld.

Bij een vergelijking van alle aanvragen is gebleken dat de verzoeken tot openbaarheid van bestuur gesteld door de aanvragers nagenoeg identiek zijn aan de aanvragen die eerder werden gesteld door de heer [P.B.]. De heer [P.B.] heeft reeds 70 verzoeken tot openbaarheid van bestuur ingediend bij de stad Mechelen in het kader van het RUP Spreeuwenhoek.

Dit mag blijken uit bijgevoegde overzichten (bijlagen 3 en 4).

Naar aanleiding van het grote aantal aanvragen tot openbaarheid van bestuur in het kader van het RUP Spreeuwenhoek heeft de beroepsinstantie openbaarheid van bestuur reeds meermaals geoordeeld dat er sprake is van rechtsmisbruik en kennelijke onredelijkheid. (besluiten beroepsinstantie OVB 2013/45 en OVB/2014/28, gevoegd als bijlagen (1 en 2).

Reeds vóór onderhavige aanvraag werden door de heer [K.P.], [...], verzoeken tot openbaarheid van bestuur in het kader van het RUP Spreeuwenhoek ingediend, met name op 13 en 17 maart 2015.

De stad Mechelen heeft op 18 maart 2015 deze aanvragen geweigerd op grond van rechtsmisbruik en kennelijke onredelijkheid.

Hiertegen is de heer [K.P.] in beroep gegaan bij de beroepsinstantie openbaarheid van bestuur die de beslissing van de stad Mechelen heeft bevestigd en het beroep ongegrond heeft verklaard. (besluit beroepsinstantie OVB/2015/80). Een afschrift van dit besluit wordt als bijlage (5) gevoegd, waarvan de inhoud eigen wordt gemaakt en geldt als formele motivering.

Ook de aanvraag van mevrouw [A.P.] om de besluiten van het college van burgemeester en schepenen die in de periode september - november 2009 werden genomen met betrekking tot de uitbreiding van het RUP Spreeuwenhoek, openbaar te maken, werd bij brief van 7 oktober 2015 (op de brief staat verkeerde datum, namelijk 7/05/15) afgewezen omwille van het verband dat is aangetoond met de heer [P.B.] (zie brief aan [A.P.] in bijlage 6).

De aanvraag stemde overeen met de vraag van de heer [P.B.], waarvan de aanvraag tot openbaarmaking was geweigerd omwille van rechtsmisbruik en kennelijke onredelijkheid. Daarenboven werd bij de aanvraag een voorontwerpnota van Arcadis gevoegd met betrekking tot de sanering van de Hanswijkbeek (projectnummer 11-003995 versie C van 4 september 2012). Evenwel werd diezelfde voorontwerpnota eerder door de heer [P.B.] ter informatie verzonden naar de milieuambtenaar van de stad Mechelen, waaruit kan worden afgeleid dat uw cliënte deze voorontwerpnota bekomen heeft via de heer [P.B.].

De heer [P.B.] heeft middels e-mail van 29 juli 2015 aan de stad gemeld dat een andere bewoner het grafisch plan versie 30-6-2009 met betrekking tot RUP Spreeuwenhoek heeft opgevraagd maar dit niet heeft ontvangen en dat die persoon de aanvraag heeft doorgezonden naar de beroepsinstantie van openbaarheid van bestuur. Uit nazicht van het register voor openbaarheid van bestuur is gebleken dat mevrouw [A.P.] de enige persoon was die specifiek heeft gevraagd naar versie 30-06-2009 van het grafisch plan RUP Spreeuwenhoek en die tegen het uitblijven van een antwoord van de stad Mechelen daadwerkelijk beroep heeft ingediend bij de beroepsinstantie openbaarheid van bestuur.

Daarenboven werden de verzoekschriften aan de gemeenteraad van 18 mei 2015 en 6 oktober 2015 met betrekking tot het RUP Spreeuwenhoek, ingediend door de heer [P.B.], mede ondertekend door mevrouw [A.P.].

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de heer [K.P.] en mevrouw [A.P.] op hetzelfde adres wonen. Het verband tussen de heer [K.P.] en de heer [P.B.] werd hierboven reeds aangetoond.

Gelet op het voorgaande staat het verband tussen mevrouw [A.P.] en de heer [P.B.] eveneens onmiskenbaar vast.

De vraag van de heer [E.V.H.] van 8 oktober 2015 werd ingevolge uw e-mail van 14 oktober 2015 niet meer behandeld. Niet alleen is het verzoek gelijkaardig aan dat van de heer [K.P.] en mevrouw [A.P.] waaruit duidelijk een verband tussen hen en de heer [P.B.] kan worden vastgesteld. Deze redenering kan dan ook naar analogie worden toegepast op de heer [E.V.H.], daar het om één en dezelfde aanvraag gaat die door alle betrokkenen tegelijk werd ingediend. Bovendien betreft het een gelijkaardig verzoek tot openbaarheid van bestuur aan die van de heer [P.B.] (mails 8 mei 2015 en 22 juli 2015). Het verband tussen de heer [E.V.H.] en de

heer [P.B.] blijkt des te meer uit het gegeven dat in de e-mail van 29 juni 2015 van de heer [P.B.] aan de heer [J.V.] (assistent-architect op de dienst stedenbouw van de stad) door de heer [P.B.] wordt gesteld dat hij mogelijk zal worden vergezeld door [E.V.H.]. Het verband tussen beiden staat eveneens onmiskenbaar vast.

De samenhang tussen de heer [P.B.], enerzijds, en de heer [K.P.], de heer [E.V.H.] en mevrouw [A.P.], anderzijds, blijkt ook uit de bezwaren die de heer [P.B.] op 6 augustus 2015 (bezwaar stedenbouwkundige vergunning 2015/0409) en op 25 augustus 2015 (bezwaar stedenbouwkundige vergunning 2015/0564) heeft ingediend bij de stad namens o.a. deze personen. De heer [K.P.] heeft in zijn beroepschrift van 15 april 2015 immers aangegeven dat meerdere bewoners samenwerken rond de formulering van een bezwaar tegen het RUP Spreeuwenhoek en dat de heer [P.B.] tot dan de meeste vragen heeft gesteld in het kader van openbaarheid van bestuur. Uit het bezwaar dat u als raadsman heeft ingediend namens een aantal bewoners, allen wonende en gevat door het RUP Spreeuwenhoek, blijkt dat o.a. de heer [K.P.], de heer [E.V.H.] en mevrouw [A.P.] behoren tot die groep bewoners.

Daarnaast wordt het verzoek tot openbaarheid van bestuur ingediend namens de heer [B.D.W.], de heer [R.C.], de heer [A.V.D.E.] en mevrouw [B.V.D.B.]. Betrokkenen hebben voorheen nog geen verzoek tot openbaarheid van bestuur ingediend. Evenwel werd de kwestieuze aanvraag mede ingediend namens voornoemde aanvragers en betreft het éénzelfde aanvraag. Gelet op het voorgaande dient dan ook te worden vastgesteld dat er een verband bestaat tussen alle aanvragers en de heer [P.B.], daar het om een gelijkaardig verzoek tot openbaarheid van bestuur gaat in vergelijking met de aanvragen die door laatstgenoemde werden ingediend.

Tevens dient te worden opgemerkt dat er ook een verband bestaat tussen de heer [P.B.] en de raadsman van de aanvragers in het kader van onderhavige aanvraag tot openbaarheid, wat mag blijken uit volgende elementen:

- Op de bezwaren die de heer [P.B.] op 6 augustus 2015 (bezwaar stedenbouwkundige vergunning 2015/0409) en op 25 augustus 2015 (bezwaar stedenbouwkundige vergunning 2015/0564) heeft ingediend bij de stad namens o.a. voormelde personen staat telkens vermeld dat men voor aanvullende inlichtingen terecht kan bij de heer [P.B.] of bij advocaat Bram Vandromme;
- Bij zijn verzoekschrift van 11 september 2015 aan de beroepsinstantie inzake het niet verkrijgen van het collegebesluit van 11 september 2009 (33KG13) inzake de uitbreiding van het RUP Spreeuwenhoek, voegt de heer [P.B.] een afschrift van een brief van de MER-cel van 24 augustus 2015 aan raadsman Bram Vandromme over de samenstelling van het dossier RUP Spreeuwenhoek;
- Middels e-mail van 29 juli 2015 van 9u52 wordt advocaat Bram Vandromme door de heer [V.J.] van de dienst stedenbouw van de stad Mechelen in kennis gesteld dat het college van burgemeester en schepenen op 24 juli 2015 een beslissing heeft genomen inzake verkavelingsdossier 2015V002 (dossier waartegen u als raadsman namens voormelde groep bewoners bezwaar heeft ingediend) en dat de mogelijkheid wordt geboden om via openbaarheid van bestuur de

vergunning in te kijken. In die e-mail wordt ook meegegeven dat de bezwaarindieners binnen een ordetermin van 10 dagen en per beveiligde zending de beslissing zullen ontvangen;

- Kort daarop neemt de heer [P.B.] (die geen bezwaarindiener is) telefonisch contact op met de heer [J.V.] van de dienst stedenbouw met de vraag om de beslissing te mogen inkijken. De heer [P.B.] was dan ook zeer snel op de hoogte van deze kennisgeving die op dat ogenblik alleen aan u als advocaat van de groep bezwaarindieners is medegedeeld. Hieruit kan dan ook worden afgeleid dat u contacten heeft met de heer [P.B.].
- Met een e-mail van 29 juli 2015 van 11u16 aan de heer [P.B.] bevestigt de heer [J.V.] het telefonisch gesprek en deelt hij de heer [P.B.] mede dat zijn vraag tot openbaarheid schriftelijk moet worden ingediend.
- Middels e-mail van 29 juli 2015 van 11u25 aan het stadsbestuur vraagt de heer [P.B.] inzage van de beslissing die werd genomen in het verkavelingsdossier 2015V002 - RUP Spreeuwenhoek;
- Bij e-mail van 29 juli 2015 van 11u38 aan het stadsbestuur vraagt de heer [P.B.] inzage van de beslissing die werd genomen door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar in het wegenisdossier ref 8.00/12025/4591.1 - RUP Spreeuwenhoek;
- Op 29 juli 2015 om 11u45 stuurt de heer [P.B.] een e-mail naar de heer [J.V.] van de dienst stedenbouw met betrekking tot zijn aanvragen (zie twee vorige e-mails) in het kader van openbaarheid van bestuur. Hij stelt hierbij verschillende vragen aan de ambtenaar inzake zijn laatste aanvragen maar ook inzake eerdere vragen en een vraag van een andere bewoner. Alle vragen handelen over documenten die de heer [P.B.] eerder had aangevraagd maar niet heeft gekregen.

Uit het voorgaande blijkt dan ook zeer duidelijk een verband tussen u die optreedt als raadsman van de aanvragers en de heer [P.B.]. Het verband tussen de aanvragers en onderhavige aanvraag, enerzijds, en de heer [P.B.] en diens aanvragen tot openbaarheid van bestuur staat onmiskenbaar vast.

Huidige aanvraag dient dan ook in totaliteit van de vorige verzoeken tot openbaarheid van bestuur die door enkele van de aanvragers en de heer [P.B.] werden ingediend, te worden gezien.

Na onderzoek van de voorliggende aanvragen, gegevens en feiten in dit dossier en vergelijking met vroegere aanvragen kan worden vastgesteld dat de aanvragen gelijkaardig zijn, dit tot het hernemen van gelijkaardige bewoordingen toe (zie aanvragen in bijlage 7 - nrs 1 tot en met 22).

De stad Mechelen leidt de kennelijke onredelijkheid van de aanvraag, rekening houdend met voorgaande uiteenzetting, tevens af van de volgende elementen:

- De heer [P.B.] heeft in het kader van openbaarheid van bestuur sedert 2009 reeds 70 aanvragen ingediend bij de stad hoofdzakelijk rechtstreeks betrekking hebbende op het dossier RUP Spreeuwenhoek;
- De aanvragen vergen steeds een voorafgaand onderzoek, gelet op de diverse uitzonderingsgronden voorzien in het openbaarheidsdecreet;

- De totaliteit aan aanvragen in het kader van het RUP Spreeuwenhoek dienen als kennelijk onredelijk te worden beschouwd voor de normale werking van de dienst.

Gelet op de duidelijke samenhang van aanvragen door de aanvragers in casu en de aanvragen van de heer [P.B.] kan het verzoek tot openbaarheid van bestuur niet worden ingewilligd, daar er sprake is van rechtsmisbruik.

In dit kader werd de heer [P.B.] in opdracht van de stad aangeschreven door advocatenbureau GD&A uit Mechelen (brief van 9 juli 2015) waarbij hij werd verzocht om zijn onredelijke vragen te staken gezien de grenzen van de redelijkheid al even werden bereikt. Niet enkel qua aantal, doch tevens qua inhoud, werkwijze en verhouding werklast/benutbaarheid[s]belang van de vragen en verzoeken.

Dit wil uiteraard niet zeggen dat hij of uw cliënten geen verzoeken dan wel vragen kunnen formuleren ten aanzien van de stad, doch hierbij kunnen geen herhaalde vragen ten aanzien van reeds verschaft informatie meer worden opgenomen, geen vragen dewelke zeer onduidelijk zijn, geen vragen dewelke een onredelijke belasting betekenen voor de diensten in verhouding tot de waarde die eraan kan worden verleend,

Niettegenstaande deze aanmaning blijft de heer [P.B.] vragen indienen in het kader van openbaarheid van bestuur met betrekking tot het dossier RUP Spreeuwenhoek. Er is aangetoond dat hij hiervoor ook andere burgers inschakelt, waaronder de huidige aanvragers, om documenten op te vragen die hijzelf niet kan bekomen door de weigering op grond van machtsmisbruik en onredelijkheid.

De beroepsinstantie heeft reeds eerder geoordeeld dat wanneer de onmiskenbare samenhang van de verschillende verzoeken en beroepen met betrekking tot het dossier RUP Spreeuwenhoek en de heer [P.B.] zijn aangetoond en wanneer het gaat om repetitieve vragen dat de indiener van de verzoeken/beroepen de perken van de redelijkheid manifest te buiten gaat (besluit beroepsinstantie OVB/2015/80 - bijlage 5).

De beroepsinstantie stelt ook dat het niet de bedoeling kan zijn om een eerdere beslissing van de beroepsinstantie te gaan omzeilen door (een) afgewezen verzoek(en) tot openbaarmaking van specifieke documenten en informatie opnieuw te laten indienen door iemand anders, die blijkbaar op de hoogte is van de eerdere afwijzing door de beroepsinstantie.

Bovendien vertegenwoordigt u als raadsman de personen waarvan is aangetoond dat zij door de heer [P.B.] worden ingezet om de documenten aan te vragen die hijzelf niet heeft kunnen bekomen doordat zijn verzoeken en beroepen niet werden ingewilligd op grond van machtsmisbruik en onredelijkheid.

Er is ook een samenhang aangetoond tussen uzelf en de heer [P.B.] in het dossier RUP Spreeuwenhoek.

Dergelijke wijze van handelen kan geenszins worden beschouwd als zijnde in overeenstemming met de bepalingen van het openbaarheidsdecreet en het beginsel van behoorlijk burgerschap, waarbij in het kader van een wederkerig bestuursrecht niet alleen van de overheid wordt verwacht dat ze een aantal algemene beginselen respecteert, maar waarbij ook de burger wordt verplicht om behoorlijk te handelen in zijn relatie tot een bestuursinstantie (besluit beroepsinstantie OVB/2015/80 - bijlage 5).

Uw vraag om de lopende aanvragen van uw cliënten om documenten te bekomen met betrekking tot het RUP Spreeuwenhoek te annuleren en om deze documenten aan u te bezorgen, wordt op grond van hetgeen voorafgaat beschouwd als de zoveelste repetitieve vraag in het kader van openbaarheid van bestuur met betrekking tot de (geweigerde) vragen van de heer [P.B.] (zie tevens besluit beroepsinstantie OVB/2015/19-33-35-54-55, afschrift gevoegd als bijlage 8).

De bestuursdocumenten opgevraagd onder de punten 2), 3), 4) en 1) dienen te worden geweigerd wegens rechtsmisbruik en de kennelijke onredelijkheid overeenkomstig artikel 11,1° openbaarheidsdecreet, gelet op voornoemde redenen. Dienvolgens kan er geen toepassing worden gemaakt van artikel 18 openbaarheidsdecreet.

De vraag tot openbaarmaking van de planeconomische studie, uitgevoerd door Freestone met betrekking tot het RUP Spreeuwenhoek wordt daarenboven geweigerd op basis van artikel 14, 1° openbaarheidsdecreet aangezien het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een economisch, financieel of commercieel belang van een in artikel 4, §1 van het openbaarheidsdecreet genoemde instantie.

U kunt tegen deze beslissing beroep instellen bij de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur, waarvan het secretariaat gevestigd is bij de administratie Kanselarij en Voorlichting van het departement Coördinatie bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Boudewijnlaan 30 te 1000 Brussel.

U beschikt daartoe over een termijn van dertig kalenderdagen.”

3.3. Op 24 november 2015 tekent onder meer verzoeker bij de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie (hierna: de beroepsinstantie) administratief beroep aan tegen deze weigering. Gesteld wordt onder meer het volgende:

“14. In hoofdorde kan de stad zich m.i. niet beroepen op artikel 14,1 ° Openbaarheidsdecreet.

Ook de plan – economische studie betreft immers onmiskenbaar milieu – informatie. Zo kan opnieuw worden verwezen naar de uitvoerige citaten onder randnummer 8 waarbij ook ‘kosten- baten- en andere economische analyses en veronderstellingen gebruikt in milieubesluitvoering’ als milieu-informatie worden aangeduid volgens artikel 2,3 van het Verdrag van Aarhus.

Aangezien ook de plan-economische studie ook betrekking heeft op milieu-informatie, kan de stad Mechelen zich niet beroepen op artikel 14, 1° Openbaarheidsdecreet. Dit artikel bepaalt namelijk dat een aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen, voor zover die geen betrekking heeft op milieu-informatie, indien ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een economisch, financieel of commercieel belang van een instantie genoemd in artikel 4, §1 Openbaarheidsdecreet.

De stad Mechelen wees aldus ten onrechte de aanvraag tot openbaarmaking af op grond van artikel 14, 1° Openbaarheidsdecreet.

15. Ondergeschikt, en enkel voor zover Uw Beroepsinstantie de mening zou toegedaan zijn dat de plan-economische studie geen betrekking heeft op milieu-informatie – volstrekt *quod non* –, dient te worden vastgesteld dat zelfs ook niet in dat geval artikel 14, 1° Openbaarheidsdecreet kon worden ingeroepen.

Dit houdt namelijk in dat er sprake zou zijn van een economisch belang in hoofde van de stad Mechelen waarvan de bescherming ervan zou opwegen tegen het belang van de openbaarheid.

In *casu* roept de stad Mechelen echter ten onrechte een bescherming van haar economische belangen in.

De Memorie van Toelichting stelt in de artikelsgewijze bespreking bij artikel 14, 1° Openbaarheidsdecreet:

‘1° economisch, financieel of commercieel belang van een instantie

Deze uitzondering moet het beleid of de beleidsintenties van de instanties (algemeen belang) en de economische, financiële en commerciële belangen van alle instanties die onder de bevoegdheid van de gehele Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen, beschermen tegen het risico van speculatieve daden die voorkennis van informatie kan meebrengen.

De decreetgever achtte een verdere beperking van deze uitzonderingsgrond niet nodig, gelet op de belangenafweging die voor het inroepen van deze uitzonderingsgrond verplicht is. Door deze belangenafweging zijn het immers alleen maar fundamentele belangen van de overheid die kunnen opwegen tegen de openbaarmaking en bijgevolg beschermd kunnen worden.

Onder instantie kan alleen worden verstaan een instantie bedoeld in artikel 4, § 1.

Deze uitzondering geldt niet in geval van milieu-informatie.’

De stad Mechelen beroept zich dan wel op een economisch belang, echter motiveert zij helemaal niet waarom zij meent dat er een risico zou bestaan voor speculatieve daden, wat overigens ook onmogelijk in *casu* kan worden aangetoond.

16. Aanvullend nog dit.

De nuances in de aanvraag tot openbaarheid zijn ook belangrijk. Zoals vast te stellen in de initiële aanvraag, werd verzocht om de ‘plan – economische studie, uitgevoerd door Freestone, met betrekking tot het RUP, en beslist door het College op datum van 15 mei 2009’.

Daaruit blijken enkele belangrijke nuances:

- Vooreerst verzoeken we enkel om de studie voor zover betrekking op het RUP Spreeuwenhoek;
- Ten tweede wordt tevens gekoppeld aan de Collegebeslissing van 15 mei 2009. Het is onduidelijk waarom deze beslissing tevens zou zijn gevat door de uitzonderingsbepaling;
- Ten derde is geen enkel bezwaar tegen een, conform artikel 9 Openbaarheidsdecreet, geanonimiseerde kopij waar Uw Instantie dat nodig acht;

17. Het beroep is gegrond.

Geheel ondergeschikt, voor zover als mogelijk, kan Uw Beroepsinstantie desgevallend inzage verlenen in het openbaar document.

B.2. Wat de overige verzochte stukken betreft

18. Wat de opgevraagde stukken 2), 3) en 4) betreft, beroept de stad Mechelen zich op artikel 11, 1° Openbaarheidsdecreet en meent zij dat de aanvraag kennelijk onredelijk is omwille van volgende elementen:

‘- De heer [P.B.] heeft in het kader van openbaarheid van bestuur sedert 2009 reeds 70 aanvragen ingediend bij de stad hoofdzakelijk rechtstreeks betrekking hebbende op het dossier RUP Spreeuwenhoek;

- De aanvragen vergen steeds een voorafgaand onderzoek, gelet op de diverse uitzonderingsgronden voorzien in het Openbaarheidsdecreet;

- De totaliteit aan aanvragen in het kader van [het] RUP Spreeuwenhoek dienen als kennelijk onredelijk te worden beschouwd voor de normale werking van de dienst.’

Dit wordt uitdrukkelijk betwist.

19. Eerst en vooral dient te worden gewezen op de voorafgaande opmerkingen in huidig beroepschrift.

De belangrijke functie die de openbaarheid van bestuur speelt in een rechtstaat, waarbij de burgers op die manier inzage moeten kunnen krijgen [in] bestuursdocumenten, dewelke hun situatie de facto én de iure wijzigt, kan niet voldoende worden benadrukt.

20. Ten tweede moet er ook naar de stukken in concreto worden gekeken.

In de beslissing van de stad Mechelen wordt immers met geen woord gerept over de stukken die in concreto worden opgevraagd en waarom deze stukken de diensten onredelijk zouden belasten.

De stukken die worden opgevraagd zijn de volgende:

- Grafisch plan versie A bij het RUP Spreeuwenhoek. Ook de datum wordt aangegeven: 9 november 2009
- Grafisch plan versie C bij het RUP Spreeuwenhoek. Opnieuw wordt de datum aangegeven: 23 februari 2010
- De beslissingen van het College van Burgemeester en Schepenen met betrekking tot het RUP Spreeuwenhoek en dit in de periode 1 september 2009 – 1 december 2009 (periode van 3 (!) maanden).

Dat het verzamelen en bezorgen van deze stukken de diensten onredelijk zouden belasten, is volstrekt ongeloofwaardig.

Exemplatief dit:

- Op vrijdag 21 augustus 2015 verzocht ik om 16:54u aan de Dienst MER om toelichting over de bijlagen (en het grafisch plan, waarop ook de huidige aanvraag tot openbaarheid deels slaat) in hun dossier
- Reeds op maandag 24 augustus 2015 ontving ik om 11:16u van de Dienst MER zowel inhoudelijk afdoend antwoord mét bijhorende bijlagen.

Dit toont eens te meer aan hoe makkelijk deze documenten ter beschikking zijn, indien men bereid is deze te bezorgen.

Eens te meer kan worden verwezen naar randnummer 11, dat hierbij integraal wordt hemomen.

Men stopt onbetwistbaar exponentieel veel meer tijd in het nemen van de voorliggende bestreden beslissing, dan in het bezorgen van de

opgevraagde stukken. De vraag moet gesteld: *wie handelt in casu dan onredelijk?*

In *casu* kan mij de indruk niet worden onthouden dat de beslissing over de vraag tot openbaarheid reeds van bij ontvangst van de vraag werd gemaakt[.] Van een in concreto beoordeling is geen sprake.

Ook de collegebeslissingen zijn ongetwijfeld op eenvoudige wijze te consulteren en beschikbaar. Het tegendeel wordt alvast niet aangetoond.

21. Ten derde zijn de redenen die de stad aanhaalt om tot kennelijke onredelijkheid [te besluiten] niet te volgen.

Eerst en vooral kunnen de drie door de stad aangehaalde elementen niet leiden tot de beoordeling dat de aanvraag kennelijk onredelijk zou zijn.

- Dat de heer [P.B.] eerder reeds '70' aanvragen zou hebben ingediend, is niet noodzakelijk voldoende als reden dat ook huidige aanvraag onredelijk zou zijn.

- Opnieuw: elke concrete afweging in casu ontbreekt.

En bovendien dienen de nuances, zoals aangehaald in randnummer 7-11, in acht worden genomen.

- Dat de aanvragen een voorafgaand onderzoek vergen, kan geen reden vormen om de aanvraag resoluut te weigeren als 'kennelijk onredelijk'.

Nogmaals: blijkbaar had de stad méér oog voor het nemen van een uitgebreide en gefundeerde beslissing tot weigering, dan effectief na te gaan of de aanvraag in casu onredelijk was. Ook de derde reden die de stad aanhaalt, dient hierom te worden afgewezen.

Ten tweede wordt in de beslissing van de stad Mechelen dd. 29 oktober 2015 veelvuldig verwezen naar eerdere beslissingen van Uw Beroepsinstantie, op basis waarvan zij meent dat ook de aanvraag dient te worden afgewezen.

De eerdere vragen zijn niet geheel gelijk te stellen met voorliggende aanvraag, met haar specifieke context (RUP Spreeuwenhoek), vraag (door de raadsman) met meerdere inwoners van de stad (sommigen hebben hiervan nog nooit een vraag tot openbaarheid gesteld in het kader van het RUP Spreeuwenhoek).

De hoop wordt geuit dat een en ander in de juiste context wordt geplaatst en behandeld.

Ten derde, moet toch ook worden gewezen op de omvang van artikel 11,1° Openbaarheidsdecreet.

Artikel 11, 1° Openbaarheidsdecreet bepaalt inderdaad dat een aanvraag tot openbaarheid kan afgewezen worden als de aanvraag kennelijk onredelijk zou blijken, maar dit is een ernstige afwijking van de openbaarheid als principe. Dit dient aldus ernstig te worden aangetoond.

Ook Uw Beroepsinstantie wees eerder op het delicate karakter van deze afwegingen (Besluit 18 april 2011, u/ref. OVB/2011/56):

Overwegende dat de vraag wanneer repetitieve aanvragen tot openbaarmaking de grens van kennelijke onredelijkheid overschrijden, zeer delicaat en moeilijk te beantwoorden is; dat terughoudendheid geboden is; dat openbaarheid van bestuur een grondwettelijk recht is; dat de beroepsinstantie ook geen stukken heeft die haar toelaten te onderzoeken of de beweringen van de gemeente op afdoende grond berusten; dat om die redenen wordt afgezien van het inroepen van de kennelijke onredelijkheid;

dat dit oordeel niet uitsluit dat bij een volgende aanvraag tot openbaarmaking het cumulatief ingediende aantal aanvragen in rekening zal worden gebracht om te beoordelen of er al dan niet sprake is van kennelijke onredelijkheid;

Ook in *casu* dient terughoudendheid te worden geboden.

De Memorie van Toelichting licht dit artikel als volgt toe (pagina 23):

‘1° de aanvraag blijft kennelijk onredelijk of blijft op een te algemene wijze geformuleerd

Indien de aanvraag kennelijk onredelijk is of indien de aanvraag te algemeen is geformuleerd, dan is de overheid verplicht om eerst aan de aanvrager te vragen om zijn of haar verzoek opnieuw te formuleren. Gaat de aanvrager hier niet op in of is de aanvraag opnieuw kennelijk onredelijk of te algemeen geformuleerd, dan kan de aanvraag op grond van deze bepaling worden afgewezen. In dit geval is het immers duidelijk dat de aanvrager manifest misbruik maakt van zijn recht. Dit is bv. het geval wanneer het verzoek niet de verkrijging van informatie, maar de desorganisatie of verstoring van de werking van de overheidsdienst beoogt.’

[...]

Welnu, verwijzend naar deze Memorie van Toelichting, kan allerminst worden gesteld door de stad Mechelen dat het verzoek tot het verkrijgen van informatie, de desorganisatie of verstoring van de werking van de overheidsdienst zou beogen.

Huidig raadsman verzocht om de informatie omdat dit nodig wordt geacht in het kader van het behartigen van de belangen van alle vermelde personen. Dit kadert in een duidelijk verzet tegen een ruimtelijk uitvoeringsplan (Spreeuwenhoek) waarbij reeds de nodige procedures werden opgestart en waarbij de stad Mechelen tevens in gebreke werd gesteld (zie stuk).

Ik hoop er te mogen van uitgaan dat de stad deze procedurele stappen niet aanwendt als achterliggende reden om de openbaarheid, dewelke zij toe verplicht is, in *casu* af te wijzen.

De stad Mechelen is ten onrechte van mening dat de aanvraag kennelijk onredelijk zou zijn. Artikel 11, 1 ° Openbaarheidsdecreet kon aldus niet worden ingeroepen om de aanvraag af te wijzen.

22. Er is geen sprake van een kennelijke onredelijke aanvraag, zodat het beroep gegrond is.”

3.4. Met de bestreden beslissing van 23 december 2015 verklaart de beroepsinstantie het beroep ontvankelijk doch ongegrond.

Deze beslissing is als volgt gemotiveerd:

“Overwegende dat de beroepsinstantie van oordeel is dat de stad Mechelen terecht de uitzonderingsgrond van artikel 11, 1° van het openbaarheidsdecreet inroept, en dit voor alle punten die het voorwerp uitmaken van het huidige beroep; dat de beroepsinstantie, na eigen

onderzoek van het dossier, daarbij de argumentatie van de stad Mechelen zoals hierboven weergegeven volledig bijtreedt; dat de verschillende feitelijke elementen die door de stad Mechelen worden opgesomd, zoals de samenhang tussen de verschillende verzoekers, de samenhang met betrekking tot het voorwerp van de verzoeken, de samenhang op het gebied van de belangenbehartiging door dezelfde advocaat (de heer Bram Vandromme), de samenhang met betrekking tot de gemeenschappelijke doelstelling om in rechte op te treden n.a.v. het betrokken gemeentelijk RUP Spreeuwenhoek (cf. infra),... niet kunnen worden genegeerd, zodat deze samenhangende dossiers als een geheel moeten worden beoordeeld; dat het de beroepsinstantie om die reden van samenhang dan ook gepast voorkomt om haar overwegingen uit het eerdere beroepsdossier (OVb/2015/19-33-38-53-54-55) over te nemen, ter bijkomende motivering van haar beslissing in het thans voorliggende dossier (OVb/2015/217) wegens de vastgestelde samenhang:

‘Overwegende dat de beroepsinstantie de weigeringsgrond van de stad Mechelen kan bijtreden; dat de lijst met de 65 vragen die de heer [P.B.] sinds 2009 heeft ingediend bij de stad, als bijlage bij de voorliggende beslissing van de beroepsinstantie is bijgevoegd; dat daaruit blijkt dat het hoofdzakelijk gaat over het dossier RUP Spreeuwenhoek; dat dit ook wordt bevestigd door de overige stukken waarover de beroepsinstantie mocht beschikken, meerbepaald door de stukken die werden overgemaakt via het WeTransfer-bestand 442dc4;

Overwegende dat wordt vastgesteld dat met al die openbaarheidsverzoeken bij de stad Mechelen systematisch een heleboel documenten en gegevens worden opgevraagd; dat het hier vragen van bestuursdocumenten betreffen van zeer uiteenlopende algemene aard zoals: allerlei documenten in verband met de planeconomische studie Freestone (en aansluitend gegevens) met betrekking tot het RUP Spreeuwenhoek, documenten met betrekking tot de grondmechanische studie voor het RUP Spreeuwenhoek, grafische inrichtingsplannen met betrekking tot het RUP Spreeuwenhoek, de studie Arcadis die betrekking heeft op de inrichting van het openbaar domein binnen het RUP Spreeuwenhoek, de agendapunten van het college van burgemeester en schepenen, en de verslaggeving erover voor alle agendapunten die onrechtstreeks verband houden met de ontwikkeling van het RUP Spreeuwenhoek, maar betrekking hebben op aansluitende ontwikkelingen (o.m. Alstom-site, site parochiezaal en kerk Albertus, Venne, aansluitende percelen in Arsenaalsite,...), enz.; dat het RUP Spreeuwenhoek a.h.w. kan beschouwd worden als de rode draad doorheen al deze verzoekschriften tot openbaarheid;

Overwegende dat de beroepsinstantie na onderzoek van oordeel is dat de diverse verzoeken inzake openbaarmaking niet op zich beoordeeld moeten worden, maar ook in het licht van de totaliteit van de vorige vragen tot openbaarmaking van bestuursdocumenten die door de heer [P.B.] werden gesteld aan de stad Mechelen; dat in dat licht de beroepsinstantie redelijkerwijze kan aannemen dat de afhandeling van een dergelijke massa aan verzoekschriften erg arbeidsintensief en vooral tijdrovend is voor de betrokken stadsdienst van de stad Mechelen; dat het bijgevolg heel aannemelijk voorkomt dat zulks de normale werking van deze dienst ernstig verstoort: dat deze systematische vragen, die daarenboven erg

complex en verwarrend zijn geformuleerd (bijvoorbeeld vragen waarin delen van vorige vragen worden herhaald, herhalingen van vragen waarin ook nog nieuwe vragen worden bijgevoegd), kennelijk onredelijke proporties aannemen;

Overwegende dat, zoals artikel 17 van het decreet van 26 maart 2004 bepaalt, een verzoeker in principe geen belang hoeft aan te tonen om de openbaarheid van bestuursdocumenten te verkrijgen; dat dit niet betekent dat er geen redelijk belang aanwezig moet zijn; dat het uitoefenen van een recht zonder enig aantoonbaar redelijk en voldoende belang kennelijk onredelijk zou kunnen zijn; dat het een instantie of een beroepsinstantie in principe niet toekomt om de motieven van de aanvragen of van de beroepen te onderzoeken; dat dit echter geen vrijgeleide kan zijn om systematisch tal van documenten aan te vragen waardoor een onredelijke continue overlast ontstaat voor een instantie waardoor de normale werking ervan in het gedrang komt;

Overwegende dat de beroepsinstantie vaststelt, op grond van de in bijlage opgenomen Exceltabel, dat door de heer [P.B.] [in] 2013 maar liefst 23 vragen inzake openbaarheid aan de stad Mechelen werden gesteld; dat dit totaal voor 2014 nog meer bedroeg, nl. 25 vragen; dat voor 2015 opnieuw reeds 5 vragen van de heer [P.B.] werden geregistreerd; dat hieruit dan ook moet worden afgeleid dat de werking van de stadsdiensten onevenredig wordt belast door het volume aan verzoeken dat bij hen wordt ingediend door de heer [P.B.]; dat uit dit globale overzicht blijkt dat geconcludeerd moet worden tot kennelijke onredelijkheid wat betreft de veelvuldige aanvragen van dezelfde beroeper bij dezelfde instantie binnen een kort tijdsbestek;

Overwegende dat de beroepsinstantie uit alle voorgaande vaststellingen en overwegingen een materieel en intentioneel aspect onderkent bij beroeper dat niet te rijmen valt met de redelijke uitoefening van het recht van openbaarheid van bestuur;

Overwegende dat het grondwettelijke recht op openbaarheid van bestuur een instrument is dat de burgers moet toelaten controle uit te oefenen op het handelen van het bestuur; dat het de burgers in staat moet stellen de rechtmatigheid van het overheidsoptreden te beoordelen en met kennis van zaken te beslissen of er grond bestaat dat optreden in rechte aan te vechten; dat de beroepers aldus het volste recht hebben gebruik te maken van de openbaarheid van bestuur om het doen en laten van bepaalde bestuursinstanties betreffende aangelegenheden die ze zich ter harte hebben genomen, na te gaan; dat zij er echter niet van ontslagen zijn om hun rechten op redelijke en zorgvuldige wijze uit te oefenen; dat het belang dat de beroepers bij de uitoefening van hun rechten hebben, in redelijke verhouding moet staan met de gevolgen voor de werking van de diverse bestuursinstanties;

Overwegende dat de vraag wanneer repetitieve aanvragen tot openbaarmaking de grens van de kennelijke onredelijkheid overschrijden, zeer delicaat en moeilijk is; dat daar, het uitgangspunt indachtig dat de uitzonderingsgronden op de openbaarheid restrictief moeten worden geïnterpreteerd en toegepast, heel behoedzaam mee moet worden omgegaan; dat op grond van de verschillende dossiers, de beroepsinstantie nochtans alleen maar kan besluiten dat de huidige beroeper de perken van

de redelijkheid manifest te buiten is gegaan; dat zijn handelwijze, gelet op het aantal aanvragen, de complexiteit ervan en de tijdsspanne waarin ze werden ingediend, de normale werking van een bestuursinstantie (in casu de stad Mechelen) schaadt;

Overwegende dat, gelet op de bijzondere omstandigheden eigen aan deze zaak, welke hierboven werden uiteengezet, sprake is van rechtsmisbruik; dat de beroepsinstantie m.a.w. de mening is toegedaan dat de diverse verzoeken van deze beroeper een misbruik van recht inhouden;

Overwegende dat het verbod van rechtsmisbruik een algemeen rechtsbeginsel vormt; dat volgens de rechtspraak en rechtsleer rechtsmisbruik de uitoefening van een recht is, niet alleen met het enkele opzet te schaden, maar ook het uitoefenen van dat recht op een wijze die kennelijk de grenzen te buiten gaat van de normale uitoefening van dit recht door een voorzichtig en bezorgd persoon (ter goeder trouw); dat de gevolgen van de uitoefening van een recht niet in onevenredigheid mogen zijn met de voordelen voor degene die het recht uitoefent; dat dit een belangenafweging betreft;

Overwegende dat het misbruik van recht een uitzonderingsgrond is die onder toepassing van artikel 11, 1° van het openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004 kan worden ingeroepen en die de aanvraag tot openbaarmaking ‘kennelijk onredelijk’ maakt; dat dit in casu het geval is gelet op de talrijke, omvangrijke en systematische vragen tot openbaarmaking van allerlei documenten bij de stad Mechelen; dat niet anders kan geconcludeerd worden dan dat beroeper zijn recht inzake openbaarheid van bestuur misbruikt;

Overwegende dat na billijke afweging van ieders belangen, de beroepsinstantie oordeelt, op basis van wat eerder werd uiteengezet, dat de diverse verzoeken van de heer [P.B.] inzake openbaarmaking van bestuursdocumenten met betrekking tot het RUP Spreeuwenhoek terecht afgewezen worden door de stad Mechelen omdat zij een manifeste uitdrukking zijn van rechtsmisbruik en kennelijke onredelijkheid; dat het voordeel van de informatie die beroeper bekomt (informatie verzamelen door de openbaarmaking van allerlei documenten) kennelijk niet opweegt tegen de last die deze talrijke, omvangrijke en complex geformuleerde aanvragen veroorzaken binnen de diensten van de stad Mechelen;

Overwegende dat bijgevolg de ingediende beroepsschriften dan ook als ongegrond moeten worden beschouwd;’

Overwegende dat, gelet op het voorafgaande, het huidige beroep in al zijn onderdelen als ongegrond moet worden afgewezen;

Overwegende, ten overvloede, de beroepsinstantie vaststelt dat de stad in haar toelichtingsnota van 9 december 2015 (overgemaakt per mail d.d. 10 december 2015) aan de beroepsinstantie, terecht verwijst naar een aantal ‘gerechtelijke/administratieve procedures die hangende waren of zijn tussen de beroepers en de stad Mechelen’; dat met name zeer recent een gerechtelijke procedure door de heer [E.V.H.], een van de huidige verzoekers, werd ingeleid voor de Raad van Vergunningsbetwistingen;

Overwegende dat meer bepaald op 23 november 2015 het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen door de Dienst van de Bestuursrechtscolleges (DBRC) in kennis werd gesteld van het beroep tot

vernietiging (rolnummer 1516/RvVb/OOI4/A) dat door de advocaten Bram Vandromme en Goele Brouckaert namens de heer [E.V.H.] werd ingesteld tegen de beslissing d.d. 22 juli 2015 tot het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden voor ‘de aanleg wegenis en riolering voor woonwijk Spreeuwenhoek en de directe omgeving’ aan de stad Mechelen (vergunninghouder); dat in het beroepschrift uitdrukkelijk wordt aangegeven dat de bestreden beslissing kadert in een woonontwikkeling die de stad Mechelen als vergunninghouder, in samenwerking met verschillende ontwikkelaars, plant in het gebied tussen de Leuvensesteenweg en het kanaal Leuven-Dijle ten zuidoosten van de stad, en dat de contouren voor deze ontwikkeling uitgezet zijn in het gemeentelijk RUP ‘Spreeuwenhoek-Venne’, definitief vastgesteld door de gemeenteraad op 25 oktober 2011, goedgekeurd door de deputatie op 5 januari 2012, en in werking getreden op 10 mei 2012; dat de beroepsinstantie niet anders kan dan vaststellen dat de thans gevraagde documenten betrekking hebben op ditzelfde gemeentelijk RUP;

Overwegende dat de uitzonderingsgrond van artikel 14, 4° van het openbaarheidsdecreet het eerlijk verloop van de rechtspleging wil vrijwaren; dat een essentieel onderdeel van het recht op een eerlijk proces het beginsel van de ‘gelijkheid der wapens in een proces’ is; dat het beginsel van de wapengelijkheid inhoudt dat elke partij het recht heeft haar argumenten te doen gelden in omstandigheden die haar niet benadelen ten opzichte van de tegenpartij; dat de bestaansreden van de geciteerde uitzonderingsgrond vooral daarin gelegen is, te verhinderen dat de openbaarheid van bestuur waaraan één partij onderworpen is, afbreuk doet aan de wapengelijkheid; dat zonder deze uitzonderingsgrond één partij op grond van de openbaarheid van bestuur zou kunnen worden verplicht stukken in het gerechtelijk debat te brengen die tegen haar zaak zouden kunnen pleiten daar waar de andere partij enkel die elementen die haar eis ondersteunen, kenbaar mag maken om het oordeel van de rechter te beïnvloeden; dat de uitzonderingsgrond van artikel 14, 4° een correctief op de openbaarheid is om te beletten dat een instantie zou worden verplicht in een rechtsgeding de tegenpartij informatie ter beschikking te stellen die vervolgens tegen haar wordt uitgespeeld;

Overwegende dat de bedoelde uitzonderingsgrond niet op een abstracte manier mag worden ingeroepen; dat concreet moet worden aangetoond dat de gevraagde bestuursdocumenten verband houden met een bestaand rechtsgeding en tegen de betrokken instantie kunnen worden aangewend;

Overwegende dat de beroepsinstantie uit de stukken van het dossier heeft kunnen afleiden dat het voorwerp van het verzoek tot openbaarheid rechtstreeks betrekking heeft op het voorwerp van het rechtsgeding dat hangende is voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen en aldaar het bovenvermelde rolnummer 1516/RvVb/0014/A heeft; dat niet alleen het voorwerp van het rechtsgeding leidt tot de conclusie dat artikel 14, 4° van het openbaarheidsdecreet met succes kan worden ingeroepen, maar ook het feit dat uit een eerder dossier inzake openbaarheid van bestuur (bij de beroepsinstantie gekend onder het kenmerk OVB/2015/02, op naam van de heer [P.B.]) duidelijk is gebleken dat een de heer [P.B.] én ‘een groep bewoners en advocaat’ juridische stappen voorbereidden wegens ‘ernstige onregelmatigheden bij de totstandkoming van het RUP’; dat daarbij door de

heer [P.B.] uitdrukkelijk werd aangegeven dat ‘de argumentering is gebaseerd op honderden documenten die via openbaarheid van bestuur werden verkregen’; dat de heer [P.B.] in het bovenvermelde dossier OVB/2015/02 woordelijk het volgende stelt in zijn mailbericht van 27 december 2014, 11:43:

‘De planeconomische studie van Freestone dateert van 2009. Ik heb deze studie een eerste maal gevraagd in januari 2013, een tweede maal in december 2013. Door opvraging van verslagen CBS kan ik reeds een deel van de studie reconstrueren. Het lijkt me evident dat een studie die 5 jaar oud is, en met een tijdsverschil van 1 jaar reeds 2 maal werd opgevraagd in het kader van openbaarheid, integraal beschikbaar wordt gemaakt.

Recent werd een uitgebreid dossier aan de gouverneur overgemaakt ivm klacht tegen onbehoorlijk bestuur (zie bijlage 4). Met een groep bewoners en advocaat bereiden we een dagvaarding voor van het stadsbestuur Mechelen wegens ernstige onregelmatigheden bij de totstandkoming van het RUP. De argumentering is gebaseerd op honderden documenten die via openbaarheid van bestuur werden verkregen. Een dienst van de Vlaamse overheid heeft zich reeds informeel bereid verklaard om te komen getuigen bij dagvaarding’;

Overwegende dat de beroepsinstantie uit dit alles afleidt dat huidig verzoekschrift tot openbaarheid van bestuur niet los kan gezien worden van het verzoekschrift dat thans hangende is voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, en aldaar bovendien door dezelfde advocaat (de heer Bram Vandromme) wordt opgevolgd voor de heer [E.V.H.], een van huidige verzoekers in de huidige procedure inzake openbaarheid van bestuur;

Overwegende dat de beroepsinstantie in overeenstemming met artikel 14, 4° van het openbaarheidsdecreet, de stad Mechelen in het kader van deze administratieve beroepsprocedure inzake openbaarheid van bestuursdocumenten niet kan verplichten aan verzoekers stukken ter beschikking te stellen die vervolgens mogelijks in de hangende gerechtelijke procedure tegen haar zullen worden gebruikt; dat de inhoud van het bestuursdocument als dusdanig schadelijk zou kunnen zijn voor de slaagkansen van de instantie in het geding; dat de afweging van dit belang tegenover het belang gediend met de openbaarmaking niet tot een ander oordeel leidt; dat de beroepsinstantie geen enkel hoger belang ziet ten dienste waarvan de openbaarmaking zou moeten worden bevolen van de gevraagde stukken;

Overwegende ten slotte, en opnieuw ten overvloede, dat de beroepsinstantie van oordeel is dat de gevraagde informatie, in tegenstelling tot wat verzoekers voorhouden, niet als milieu-informatie in de zin van artikel 2, 3 van het verdrag van Aarhus (verdrag van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden) en artikel 2, 1 van de Europese richtlijn 2003/4/EG van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad, kan beschouwd worden, noch als milieu-informatie in de zin van artikel 3, 5° van het openbaarheidsdecreet; dat het daartoe volstaat te wijzen op het feit dat de stad Mechelen artikel 14, 1° van het openbaarheidsdecreet (bescherming economisch, financieel of

commercieel belang van een bestuursinstantie) enkel inroept voor het gevraagde onder nr. 1 (Plan - economische studie, uitgevoerd door Freestone, met betrekking tot het RUP, en beslist door het College op datum van 15 mei 2009), en dat de betrokken studie enkel een planeconomische calculatie als voorwerp heeft; dat, daargelaten of de studie de economische, financiële of commerciële belangen van de stad in het gedrang zou kunnen brengen, deze planeconomische calculatie de economische haalbaarheid moet toetsen van het stedenbouwkundig ontwerp en beoogt adviezen te formuleren om de economische haalbaarheid van het projectgebied te verbeteren; dat bijgevolg deze studie geen betrekking heeft op het milieu, noch op maatregelen en activiteiten die aanleiding geven of kunnen geven tot druk op het milieu, noch om informatie die betrekking zou hebben op de natuur, de cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken, de gezondheid, de veiligheid en de levensomstandigheden van de mens en de effecten daarop;

Overwegende dat het beroep om alle bovenvermelde redenen ongegrond is.”

IV. Rechtspleging

4. De tussenkomen partij vraagt om het door haar neergelegde overzicht van aanvragen tot openbaarheid, ingediend bij de stad Mechelen in het kader van het RUP Spreeuwenhoek tussen 27 november 2008 en 4 juli 2017, in toepassing van artikel 87, § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (het algemeen procedurereglement) als vertrouwelijk te beschouwen.

V. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

5.1. Verzoeker roept in een enig middel de schending in van “artikel 2, 3 van het Verdrag van Aarhus, [...] van artikel 2, 1 van de Europese Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad; [...] van artikel 32 van de Grondwet; [...] van artikel 3, 5°, artikel 7, artikel 11, 1° en artikel 14, 1° en 4° van het decreet van

26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur [...]; [...] van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 tot uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen [...],] van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel”.

5.1.1. In een *eerste middelonderdeel* acht verzoeker de beslissing van de beroepsinstantie dat de vraag tot openbaarmaking op grond van artikel 11, 1°, van het decreet van 26 maart 2004 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: het openbaarheidsdecreet) kennelijk onredelijk is, onaanvaardbaar. Hij wijst er vooreerst op dat een dergelijke weigering heel voorzichtig moet afgewogen worden en dat hij helemaal geen misbruik van zijn recht tot het bekomen van de gevraagde stukken heeft gemaakt.

Ten tweede stelt hij dat de volgende karakteristieken, aan de hand waarvan de kennelijke onredelijkheid van de aanvraag moet beantwoord worden, van belang zijn:

“[...]

- Het betreft duidelijk een beperkte en duidelijke vraag;
- De verzochte documenten worden duidelijk geïdentificeerd en opgesomd. Er is geen sprake van een (te) algemene vraag;
- Het betreffen geen documenten die, bij normaal dossierbeheer, niet snel beschikbaar zouden zijn voor de stadsdiensten, al zeker voor grote steden zoals de stad Mechelen i.c.;
- Er wordt meegedeeld dat de stukken digitaal mogen worden bezorgd wat de dienst desgevallend ook minder belast;
- Er wordt gesteld dat gebeurlijke kosten die met het verzoek gepaard gaan op het eerste verzoek zullen worden voldaan;
- Er wordt gesteld dat eerdere vragen door gebeurlijk enkele van [de] [a]anvragers niet langer moeten worden [b]ehandeld, maar de voorliggende vraag hun vragen vervangt.”

Ten derde stelt verzoeker dat het oogmerk om te schaden, om de betrokken dienst te ontregelen of bovenmatig te belasten, niet is aangetoond. Eerder het tegendeel is waar: de beroepsinstantie toont net aan dat de vraag vanuit een heel concreet oogpunt is gesteld, namelijk het onderzoek naar de wettigheid van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP) Spreeuwenhoek. Hij meent dat de beroepsinstantie liever exponentieel meer tijd

steekt in het nemen van de weigeringsbeslissing dan in het meedelen van de stukken. Dit laatste is vanuit zijn aard onmogelijk arbeidsintensief en de beroepsinstantie motiveert niet waarom de vraag de diensten bovenmatig zou belasten.

Ten vierde betoogt verzoeker dat de kennelijke onredelijkheid van de aanvraag *in concreto* moet aangetoond worden, op grond van een voldoende individueel onderzoek, wat te dezen niet is gebeurd: de beroepsinstantie verwijst naar een beslissing die in een eerder dossier is genomen.

Verzoeker meent – ten vijfde – dat een “samenhang” met vorige beroepsprocedures niet kan volstaan om tot de kennelijke onredelijkheid van de aanvraag te besluiten. Er is volgens hem geen enkele reden om aan te nemen dat het hem “niet om de stukken zou gaan”. Dat andere aanvragers tegen het RUP Spreeuwenhoek ten strijde zouden trekken en dat de kwestieuze vragen stroken met de vragen van andere aanvragers, doet niets ter zake en doet geen afbreuk aan zijn recht om de gevraagde stukken te bekomen. Dat eenzelfde raadsman de belangen van meerdere aanvragers behartigt, kan onmogelijk als deugdelijk argument worden aangevoerd. Verzoeker wijst er ook op dat P.B. geen aanvrager van huidig verzoek is.

5.1.2. In een *tweede middelonderdeel* voert verzoeker aan dat de overige weigeringsgronden, gestoeld op de artikelen 14, 4°, en 14, 1°, van het openbaarheidsdecreet, de bestreden beslissing evenmin kunnen schragen.

Vooreerst betoogt verzoeker dat de uitzonderingsgronden van artikel 14 van het openbaarheidsdecreet geen toepassing kunnen vinden, omdat alle opgevraagde stukken milieu-informatie betreffen. Hij wijst erop dat dit laatste begrip, gelet op het Verdrag van Aarhus, ruim moet worden opgevat, en dat alle opgevraagde stukken verband houden met het RUP Spreeuwenhoek, dat de realisatie beoogt van een woonontwikkeling met 9 woonzones en 371 woningen in totaliteit, in een open landschap met slechts enkele verspreide bebouwingen.

Subsidiair, indien de Raad van State de stukken toch niet als milieu-informatie zou aanvaarden, meent verzoeker dat de voorwaarden voor de toepassing van artikel 14, 4°, niet zijn vervuld. Hij wijst erop dat er wat hem betreft geen rechtsgeschil hangende is, dat ook de “overige aangehaalde rechtsgeschillen en motieven moeten worden genuanceerd”, dat in de bestreden beslissing niet wordt aangetoond dat er een gevaar voor de “wapengelijkheid” zou bestaan, dat de openbaarheid de enige wijze is waarop hij zich van het beleid van de stad kan vergewissen, en dat er geen echte belangenafweging in de bestreden beslissing terug te vinden is.

Evenzeer subsidiair stelt verzoeker dat artikel 14, 1°, van het openbaarheidsdecreet evenmin als weigeringsgrond kan ingeroepen worden: in de bestreden beslissing wordt niet aangetoond dat de aanvragers speculatieve daden zouden beogen, er is geen belangenafweging gemaakt, en er wordt enkel met betrekking tot het RUP Spreeuwenhoek om de openbaarmaking van de planeconomische studie gevraagd zodat een gedeeltelijke vrijgave mogelijk is.

5.2.1. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord, wat het *eerste middelonderdeel* betreft, dat het oogmerk om te schaden geen toepassingsvoorwaarde is om een openbaarheidsverzoek op grond van art. 11, 1°, van het openbaarheidsdecreet af te wijzen. Volgens haar brengt het aanhoudend indienen van openbaarheidsverzoeken, steeds met betrekking tot dezelfde bestuursdocumenten, waarvan de openbaarmaking reeds meermaals werd geweigerd, voor een bestuursinstantie een evidente belasting van haar dienst met zich mee. Zelfs al wordt een nieuw repetitief openbaarheidsverzoek niet ingediend door dezelfde persoon die de stad Mechelen in de afgelopen jaren met tientallen verzoeken heeft bestookt, maar middels de inschakeling van verschillende andere personen, dan nog is het niet kennelijk onredelijk om ook dat openbaarheidsverzoek te beoordelen als deel uitmakend van het geheel van voorgaande openbaarheidsverzoeken en dit als kennelijk onredelijk af te wijzen. Indien een dergelijke handelswijze niet zou kunnen belet worden, zou een onoverkomelijke belasting van de bestuursinstantie nooit kunnen verhinderd

worden en kan het misbruik van het recht op openbaarheid steeds worden voortgezet.

De verwerende partij zet vervolgens de samenhang met de voorgaande openbaarheidsverzoeken vanwege P.B. uiteen, en besluit dat zij redelijkerwijze kon beslissen dat huidig openbaarheidsverzoek als een verderzetting van die aanvragen moet worden gezien. Verwijzend naar de motieven van de bestreden beslissing benadrukt de verwerende partij dat deze beslissing door een concrete belangenafweging werd voorafgegaan. Het kennelijk onredelijk karakter van het betrokken openbaarheidsverzoek is het gevolg van de onredelijke belasting van de dienst door het voorafgaand onderzoek in het licht van de uitzonderingsgronden, in combinatie met, en vooral door, aanhoudende en repetitieve openbaarheidsverzoeken die een misbruik van het recht op openbaarheid uitmaken. De verwerende partij meent in de bestreden beslissing *in concreto* verantwoord te hebben waarom de openbaarmaking werd geweigerd, zodat aan de vereisten van de formelemotiveringswet is voldaan.

De verwerende partij benadrukt verder dat zij de uitzonderingsgrond met de grootste omzichtigheid heeft toegepast en gesteund heeft op een uitgebreid en zorgvuldig onderzoek. Zij weerlegt verzoekers stelling dat de beweerde “samenhang” genuanceerd moet worden, en betwist dat de belasting van een overheidsdienst door een groot aantal repetitieve openbaarheidsverzoeken niet zou kunnen ingeroepen worden om tot de kennelijke onredelijkheid van de aanvraag te besluiten.

5.2.2. De verwerende partij repliceert, wat het *tweede middelonderdeel* betreft, dat dit onderdeel onontvankelijk is omdat verzoeker niet aangeeft onder welk onderdeel van de definitie van milieu-informatie de opgevraagde stukken zouden kunnen ressorteren en nalaat om concreet aan te geven welk soort milieu-informatie de opgevraagde bestuursdocumenten zouden bevatten.

Ten gronde werpt zij tegen dat het enige relevante criterium om na te gaan of bepaalde documentatie aangaande maatregelen of activiteiten milieu-informatie uitmaakt, het criterium is of die maatregelen en activiteiten milieudruk veroorzaken of niet. Verzoeker toont volgens haar het vervuld zijn van deze voorwaarde niet aan. Bovendien is het niet zo dat aangezien het RUP zelf milieudruk kan veroorzaken, dit ook tot gevolg heeft dat elk bestuursdocument dat ter voorbereiding van het RUP is opgesteld, milieu-informatie in de zin van het openbaarheidsdecreet zou uitmaken. Volgens de verwerende partij betreffen de opgevraagde bestuursdocumenten geen milieu-informatie.

De uitzonderingsgrond van artikel 14, 4°, van het openbaarheidsdecreet wordt volgens de verwerende partij in het bestreden besluit afdoende gemotiveerd. Wat de uitzonderingsgrond van artikel 14, 1°, van dit decreet betreft, meent zij dat verzoeker het bestreden besluit verkeerd leest en verduidelijkt zij dat deze bepaling in het bestreden besluit niet wordt toegepast.

5.3.1. De tussenkomende partij stelt in haar memorie tot tussenkomst, wat het *eerste middelonderdeel* betreft, dat de verwerende partij terecht heeft vastgesteld dat er samenhang is tussen de openbaarheidsverzoeken en dat zij in redelijkheid heeft kunnen besluiten dat het kwestieuze verzoek van 14 oktober 2015 zich heeft toegevoegd aan de continue, onredelijke overlast voor de stad Mechelen, waardoor de normale werking van haar diensten in het gedrang komen. De tussenkomende partij meent dat de verwerende partij de belangen van de respectieve partijen in alle redelijkheid tegen elkaar heeft afgewogen. De aanvraag is de zoveelste “iteratie” in het ogenschijnlijk eindeloze spervuur aan openbaarheidsverzoeken. Het oogmerk om te schaden is volgens de tussenkomende partij geen toepassingsvoorwaarde om een openbaarheidsverzoek af te wijzen.

5.3.2. De tussenkomende partij doet, wat het *tweede middelonderdeel* betreft, onder verwijzing naar de motivering van het bestreden besluit, nog gelden dat de verwerende partij terecht heeft geoordeeld dat de aangevraagde informatie

geen betrekking heeft op milieu-informatie. De druk op het milieu die verzoeker aan het RUP Spreeuwenhoek toedicht, kan volgens haar hoegenaamd niet tot gevolg hebben dat alle voorbereidende documenten als milieu-informatie aangemerkt moeten worden. De tussenkomen partij gaat voorts in op de toepassingsvoorwaarde van artikel 14, 4°, van het openbaarheidsdecreet, en verduidelijkt dat de bestreden beslissing geen toepassing maakt van de uitzonderingsgrond vervat in artikel 14, 1°, van dit decreet.

5.4. Verzoeker doet in zijn memorie van wederantwoord aangaande de ontvankelijkheidsexceptie betreffende het *tweede middelonderdeel* gelden dat hij uiteraard niet kan aangeven welke specifieke milieu-informatie zich in de verzochte stukken bevindt, aangezien hij door de weigering van de openbaarmaking geen kennis heeft van de inhoud van deze documenten. Ten gronde benadrukt hij dat het bestreden besluit zelf aangeeft dat de verzochte stukken alle verband houden met het RUP Spreeuwenhoek. Het betreft milieu-informatie, waardoor deze stukken kunnen beschouwd worden als zijnde stukken die activiteiten en maatregelen tot gevolg hebben die milieudruk kunnen inhouden. In welk voorafgaand stadium van het RUP de verzochte stukken zouden zijn opgemaakt, doet hieraan volgens hem geen afbreuk.

5.5.1. De verwerende partij doet in haar laatste memorie, wat het *eerste middelonderdeel* betreft, gelden dat zij nooit heeft betwist dat de uitzonderingsregel van artikel 11, 1°, van het openbaarheidsdecreet strikt moet worden geïnterpreteerd, en dat zij *in casu* heeft kunnen besluiten tot de kennelijke onredelijkheid van het openbaarheidsverzoek. Zij stelt ook “de bestaanbaarheid” van de openbaarheidsverzoeken met de goede werking van het bestuur te hebben onderzocht. Het kennelijk onredelijk karakter van het betrokken openbaarheidsverzoek is volgens haar “het gevolg van de onredelijke belasting van de dienst door het voorafgaand onderzoek in het licht van de uitzonderingsgronden, in combinatie met, en vooral door aanhoudende en repetitieve openbaarheidsverzoeken, die een misbruik van het recht op openbaarheid uitmaken”.

5.5.2. De verwerende partij doet, wat het *tweede middelonderdeel* betreft, nog gelden dat zij, wat betreft haar standpunt dat het gevraagde geen milieu-informatie betreft, aan de op haar rustende formelemotiveringsplicht heeft voldaan. Deze laatste vereist volgens haar niet dat zij dient aan te geven waarom een welbepaalde rechtsgrond niet toepasselijk is.

5.6.1. De tussenkomende partij stelt in haar laatste memorie, wat het *eerste middelonderdeel* betreft, bijkomend dat de beroepsinstantie *in concreto* is nagegaan of de aanvraag van verzoeker kennelijk onredelijk is. Zij wijst erop dat de verwerende partij in de bestreden beslissing zowel de motivering van de stad Mechelen als de motivering van het eerder beroepsdossier (OVb 2015/19-33-38-53-54-55) heeft geciteerd, en dat deze partij zich de motivering van de stad Mechelen heeft eigen gemaakt. De tussenkomende partij meent dat in de bestreden beslissing uiteengezet wordt waarom er sprake is van samenhang, en dat niets belet dat een bestuursinstantie een aanvraag kan kaderen in een groter geheel en het totaalpakket van de ingediende verzoeken tot openbaarheid. Het huidig verzoek werd volgens haar onderzocht in het licht van de bestaanbaarheid ervan met de goede werking van het bestuur, evenals in het licht van de intentie van de aanvrager. De samenhang verstoort de normale werking van de dienst, nu elk verzoek een voorafgaand onderzoek vereist naar de diverse uitzonderingsgronden van het openbaarheidsdecreet. De tussenkomende partij wijst erop dat P.B. “reeds 86 aanvragen tot openbaarheid van bestuur [heeft] ingediend in het kader van het RUP Spreeuwenhoek”. Aangezien de tussenkomende partij zich op een bepaald moment genoodzaakt voelde om “een halt toe te roepen aan het gedrag van [P.B.]”, is deze laatste “andere pistes gaan bewandelen, zoals het contacteren van andere personen om als stroman te fungeren en alsnog de openbaarheid van bestuursdocumenten in het kader van het RUP Spreeuwenhoek te kunnen bekomen”. Het aldus “op een onverantwoorde wijze” verderzetten van de “onoverkomelijke verzwarende van de stadsdienst”, impliceert volgens haar rechtsmisbruik.

5.6.2. De tussenkomende partij stelt, wat het *tweede middelonderdeel* betreft, nog dat volgens de memorie van toelichting bij het openbaarheidsdecreet

aan drie cumulatieve voorwaarden moet zijn voldaan om onder de regeling van de passieve openbaarheid van milieu-informatie te kunnen vallen: (1) het gaat enkel om informatie waarover een milieu-instantie beschikt, (2) het bestuursdocument moet af of volledig zijn, en (3) de informatie moet vallen onder de definitie van milieu-informatie.

Volgens de tussenkomenende partij zijn de opgevraagde grafische plannen A en C en de daarbij horende beslissingen van het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen geen handelingen die af of volledig zijn, en hebben zij evenmin betrekking op milieu-informatie. Door te verwijzen naar artikel 14 van het openbaarheidsdecreet heeft de verwerende partij uitdrukkelijk te kennen gegeven dat er geen sprake is van milieu-informatie. Een (bijkomende) motiveringsplicht is volgens de tussenkomenende partij niet nodig. Daarenboven heeft verzoeker in zijn beroepschrift volgens haar zelf te kennen gegeven dat alle andere stukken dan de planeconomische studie geen milieu-informatie uitmaken. Wat dit laatste stuk betreft, heeft de verwerende partij een afdoende motivering gegeven. Bijkomend merkt de tussenkomenende partij nog op dat het louter gegeven dat de bestuursdocumenten op een gemeentelijk RUP betrekking hebben, niet noodzakelijk inhoudt dat het om milieu-informatie gaat.

Beoordeling

6.1. Artikel 32 van de Grondwet bepaalt:

“Ieder heeft het recht 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.”

6.2. Het Grondwettelijk Hof heeft uit de algemene omschrijving die artikel 32 van de Grondwet hanteert, afgeleid dat de grondwetgever het recht op openbaarheid van de bestuursdocumenten heeft ingeschreven als een grondrecht. Uitzonderingen op de openbaarheid van bestuursdocumenten zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden vastgesteld door de wet, het decreet of de ordonnantie. Ze moeten worden verantwoord en moeten beperkend worden

geïnterpreteerd (GwH 25 maart 1997, nr. 17/97, B.2.1 en 2.2; GwH 15 september 2004, nr. 150/2004, B.3.2).

De Raad van State sluit zich aan bij die rechtspraak.

6.3. Elk beroep op een uitzonderingsbepaling moet concreet worden gemotiveerd met verwijzing naar de specifieke gegevens, eigen aan de zaak.

Eerste middelonderdeel

7.1. De beroepsinstantie verwerpt het beroep tegen de weigering van de stad Mechelen tot openbaarmaking van (1) een door “Freestone” uitgevoerde planeconomische studie met betrekking tot het RUP Spreeuwenhoek, (2) de versie A van het grafisch plan bij het RUP Spreeuwenhoek van 9 november 2009, (3) de versie C van het grafisch plan bij het RUP Spreeuwenhoek van 23 februari 2010 en (4) de beslissingen van het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen met betrekking tot het RUP Spreeuwenhoek in de periode vanaf 1 september 2009 tot en met 1 december 2009, met betrekking tot de contouren van het grafisch plan bij het RUP Spreeuwenhoek, in hoofddorde op grond van artikel 11, 1°, van het openbaarheidsdecreet.

7.2. Artikel 11, 1°, van het openbaarheidsdecreet luidt :

“De instanties, genoemd in artikel 4 § 1 mogen een aanvraag afwijzen:
1° als de aanvraag kennelijk onredelijk blijft of op een te algemene wijze geformuleerd blijft, na een verzoek van de instantie tot herformulering van de eerste aanvraag, als bedoeld in artikel 18.”

7.3. De beroepsinstantie acht een beroep op de uitzonderingsgrond van artikel 11, 1°, van het openbaarheidsdecreet vanwege de stad Mechelen “terecht”, en stelt de argumentatie van de stad Mechelen volledig bij te treden.

Specifiek wat verzoeker betreft, stelt de stad Mechelen in haar beroepen beslissing vast dat verzoeker voorheen nog geen verzoek tot openbaarheid van bestuur heeft ingediend, maar dat hij nu een aanvraag indient samen met anderen, van wie een “samenhang” met P.B. wordt vastgesteld, zodat “er een verband bestaat tussen alle aanvragers en [P.B.], daar het om een gelijkaardig verzoek tot openbaarheid van bestuur gaat in vergelijking met de aanvragen die door laatstgenoemde werden ingediend”. Daarnaast stelt de stad Mechelen in de beroepen beslissing vast “dat er ook een verband bestaat tussen [P.B.] en de raadsman van de aanvragers in het kader van de [kwestieuze] aanvraag”. Gezien het vaststaand “verband” tussen “de aanvragers en onderhavige aanvraag, enerzijds, en [P.B.] en diens aanvragen tot openbaarheid van bestuur”, concludeert de stad Mechelen dat de kwestieuze aanvraag “dan ook in totaliteit van de vorige verzoeken tot openbaarheid van bestuur die door enkele van de aanvragers en [P.B.] werden ingediend, [dient] te worden gezien”. De stad stelt na onderzoek vast dat de kwestieuze aanvraag gelijkaardig is aan vroegere aanvragen, en dit “tot het hernemen van gelijkaardige bewoordingen toe”, en besluit dat gelet op “de duidelijke samenhang van aanvragen door de aanvragers in casu en de aanvragen van [P.B.] [...] het verzoek tot openbaarheid van bestuur niet word[t] ingewilligd, daar er sprake is van rechtsmisbruik”.

De stad Mechelen leidt de kennelijke onredelijkheid van de kwestieuze aanvraag “tevens” af uit de volgende elementen:

- “- [P.B.] heeft in het kader van openbaarheid van bestuur sedert 2009 reeds 70 aanvragen ingediend bij de stad hoofdzakelijk rechtstreeks betrekking hebbende op het dossier RUP Spreeuwenhoek;
- De aanvragen vergen steeds een voorafgaand onderzoek, gelet op de diverse uitzonderingsgronden voorzien in het openbaarheidsdecreet;
- De totaliteit aan aanvragen in het kader van het RUP Spreeuwenhoek dienen als kennelijk onredelijk te worden beschouwd voor de normale werking van de dienst.”

7.4. Voor het aannemen van rechtsmisbruik in hoofde van verzoeker op grond van de uitzonderingsbepaling van artikel 11, 1°, van het openbaarheidsdecreet, waarvan de partijen niet betwisten dat deze restrictief moet worden geïnterpreteerd, kan het “verband van samenhang” met P.B. en diens

aanvragen tot openbaarheid van bestuur, geenszins volstaan. Een dergelijk verband volstaat niet om de kwestieuze aanvraag van verzoeker, van wie wordt erkend dat hij voorheen nog geen verzoek tot openbaarheid van bestuur heeft ingediend, en de eerdere aanvragen van P.B. als één geheel te beschouwen, en op grond daarvan de aanvraag als kennelijk onredelijk te beschouwen. Die aanvraag dient op haar eigen merites beoordeeld te worden.

Anders dan wordt aangenomen in het door het bestreden besluit bijgetreden beroepen besluit, blijkt evenmin te zijn “aangetoond” dat verzoeker door P.B. zou zijn “[ingeschakeld], [...], om documenten op te vragen die hijzelf niet kan bekomen door de weigering op grond van machtsmisbruik en onredelijkheid”. De insinuatie in de laatste memorie van de tussenkomenende partij dat verzoeker louter “als stroman” van P.B. zou zijn opgetreden, mag niet blijken, temeer nu verzoeker aangeeft net buiten het beheersingsgebied van het RUP Spreeuwenhoek te wonen, en de straat waar hij woont “aan[sluit] op de Struikheidestraat, dewelke zal worden aangewend voor [de] ontsluiting van het plangebied”.

Gelet op het voormelde, overweegt het bestreden besluit dan ook ten onrechte “dat het de beroepsinstantie om die reden van samenhang dan ook gepast voorkomt om haar overwegingen uit het eerdere beroepsdossier (OVB/2015/19-33-38-53-54-55) over te nemen, ter bijkomende motivering van haar beslissing in het thans voorliggende dossier [...] wegens de vastgestelde samenhang”.

7.5. Voorts blijkt uit het bestreden besluit niet dat verzoekers aanvraag als dusdanig, die zoals hoger gezien op haar eigen merites moet worden beoordeeld, “gelet op de diverse uitzonderingsgronden voorzien in het openbaarheidsdecreet” tot de kennelijke onredelijkheid van de kwestieuze aanvraag zou moeten doen besluiten, of nog, “een onredelijke belasting [zou] betekenen voor de diensten in verhouding tot de waarde die eraan kan worden verleend”, of “zeer onduidelijk [zou] zijn”.

7.6. Het besluit is dat de bestreden beslissing ten onrechte op de uitzonderingsgrond van artikel 11, 1°, van het openbaarheidsdecreet is gestoeld.

7.7. Het *eerste middelonderdeel* is gegrond.

Tweede middelonderdeel

8.1. Met de verwerende en de tussenkomende partij wordt vastgesteld dat de bestreden beslissing het verzoek tot openbaarmaking niet heeft afgewezen op grond van de uitzonderingsgrond vermeld in artikel 14, 1°, van het openbaarheidsdecreet. Het middel mist in zoverre feitelijke grondslag.

8.2. Het middel is wel degelijk ontvankelijk in zoverre er de schending van artikel 14, 4°, van het openbaarheidsdecreet en de schending van de formele- en materiële motiveringsplicht in wordt aangevoerd. Dat verzoeker niet (concreet) zou aangeven waarom de gevraagde documenten milieu-informatie betreffen en onder de definitie van dit laatste zouden ressorteren, doet niet anders besluiten, temeer nu de inhoud van deze documenten verzoeker niet bekend is.

8.3. Artikel 14, 4°, van het openbaarheidsdecreet luidt:

“De in artikel 4 genoemde instanties wijzen een aanvraag tot openbaarmaking af, voorzover die geen betrekking heeft op milieu-informatie, indien ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van één van de volgende belangen:

[...]

4° de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid een eerlijk proces te verkrijgen.”

8.4. Milieu-informatie wordt in artikel 3, 5°, van het openbaarheidsdecreet als volgt gedefinieerd:

“5° milieu-informatie: informatie betreffende
a) het milieu;

b) maatregelen en activiteiten die aanleiding geven of kunnen geven tot druk op het milieu, alsook de analyses en evaluaties ervan die relevant zijn voor de maatregelen en activiteiten, bedoeld in e);

c) de druk die de maatregelen en activiteiten, bedoeld in b), veroorzaken op het milieu via de factoren van milieuverstoring zoals verontreinigingsfactoren;

d) de natuur, de cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken, de gezondheid, de veiligheid en de levensomstandigheden van de mens en de effecten daarop, telkens voorzover ze worden of kunnen worden aangetast door de toestand van het milieu, de maatregelen en activiteiten, bedoeld in b), of de verstoringfactoren, bedoeld in c);

e) maatregelen en activiteiten die tot doel hebben het milieu en de elementen, bedoeld in d), in stand te houden, te herstellen, te ontwikkelen, of druk op het milieu te voorkomen, te beperken of te compenseren, alsook de analyses en evaluaties ervan.”

De memorie van toelichting bij het openbaarheidsdecreet stelt met betrekking tot deze bepaling onder meer:

“Onderdeel b)

De begrippen ‘maatregelen en de activiteiten’ moeten – in navolging van het Verdrag van Aarhus en de richtlijn – ruim worden geïnterpreteerd.

De begrippen omvatten [...] niet enkel de maatregelen en activiteiten die worden uitgevoerd door privé-actoren maar ook die van de overheid. Het enige relevante criterium waarvan onderdeel b) melding maakt om uit te maken welke maatregelen en activiteiten worden bedoeld, is het criterium of de maatregelen en activiteiten milieudruk veroorzaken of niet. Welke actor de maatregel neemt of de activiteit uitoefent is irrelevant.

Als overheidsmaatregelen kunnen alle onderdelen van de beleidscyclus in aanmerking worden genomen. Het gaat onder meer om beleidsvoorbereiding en beleidsvoorbereidend onderzoek, beleidsformulering, beleidsuitvoering, handhaving en evaluatie. Dit stemt overeen met de intentie van artikel 2.3 van het Verdrag van Aarhus (bijna letterlijk overgenomen in de richtlijn) dat preciseert dat maatregelen onder meer omvatten ‘bestuurlijke maatregelen, milieu-akkoorden, beleid, wetgeving, plannen en programma’s’.

Voorbeelden van activiteiten zijn het produceren van goederen, landbouw, veeteelt, ontwerpen en bouwen van huizen, wonen, reizen, enz., maar ook overheidsbeleid. Een bepaalde soort activiteit wordt verricht door een doelgroep (b.v. bedrijven, landbouwers, veetelers, architecten en bouwbedrijven, huishoudens, toeristen, enz.). Doelgroepen zijn herkenbare maatschappelijke gehelen. Ze liggen aan de basis van activiteiten waaraan een milieuverstoringsproces is gekoppeld. Ze zijn zodoende zowel deel van het probleem als sleutel tot een preventieve en brongerichte aanpak ervan. Milieurelevante informatie over de doelgroepen dient in die zin ook als milieu-informatie te worden beschouwd.

Zoals gezegd worden in dit onderdeel maatregelen en activiteiten enkel in oogschouw genomen wanneer ze milieudruk veroorzaken of kunnen veroorzaken of m.a.w. milieuverstoring opleveren of kunnen opleveren.

De analyses en evaluaties van deze maatregelen en activiteiten betreffen o.a. de informatie die is gegenereerd met behulp van methodes zoals de kosten-batenanalyse en de milieu-effectrapportage. Ze dienen slechts in oogschouw te worden genomen voor zover ze relevant zijn voor het milieubeleid.” (*Parl. St.* VI. Parl. 2002-2003, nr. 1732/1, 15-16).

8.5. Aangezien de openbaarmaking de regel is, dient de afwijzing ervan deugdelijk gemotiveerd te worden. Uit de bestreden beslissing zelf en uit de gegevens van het administratief dossier moet blijken dat een ernstig onderzoek is gebeurd naar de milieurelevantie van de gegevens voor de openbaarmaking waarvoor verzoeker bij de beroepsinstantie in beroep is gegaan.

Anders dan de verwerende partij en de tussenkomende partij menen, dient het bestreden besluit dan ook een afdoende motivering te bevatten waarom de bestuursinstantie van oordeel is dat de gevraagde documenten geen betrekking hebben op milieu-informatie. Een en ander geldt te dezen nog meer, nu in het bestreden besluit zelf wordt aangegeven dat alle gevraagde documenten betrekking hebben op het gemeentelijk RUP Spreeuwenhoek, waarvan verzoeker aangeeft, en door de verwerende partij en de tussenkomende partij niet wordt betwist, dat dit een woonontwikkeling met 9 woonzones en 371 woningen beoogt.

Anders dan de tussenkomende partij voorhoudt, heeft verzoeker in zijn beroepschrift niet zelf te kennen gegeven dat alle andere stukken dan de planeconomische studie geen milieu-informatie uitmaken. Integendeel wordt daarin uitdrukkelijk gesteld dat “[a]lle stukken waarvan een kopij werd opgevraagd, [...] gekoppeld [zijn] aan milieu-informatie”, aangezien “[d]eze stukken [...] één voor één verband [houden] met het gemeentelijk RUP Spreeuwenhoek, hetgeen milieu-informatie inhoudt”.

8.6.1. Gelet op het voormelde, mocht de verwerende partij in het bestreden besluit niet louter stellen dat de gevraagde informatie geen milieu-informatie betreft, en dat “het daartoe volstaat te wijzen op het feit dat de stad Mechelen artikel 14, 1° van het openbaarheidsdecreet [...] enkel inroept voor het

gevraagde onder nr. 1 (Plan - economische studie, uitgevoerd door Freestone, met betrekking tot het RUP, en beslist door het College op datum van 15 mei 2009)”.

8.6.2. Waar er in het bestreden besluit – met betrekking tot de planeconomische studie – verder nog op gewezen wordt “dat de betrokken studie enkel een planeconomische calculatie als voorwerp heeft; dat, daargelaten of de studie de economische, financiële of commerciële belangen van de stad in het gedrang zou kunnen brengen, deze planeconomische calculatie de economische haalbaarheid moet [toetsen] van het stedenbouwkundig ontwerp en beoogt adviezen te formuleren om de economische haalbaarheid van het projectgebied te verbeteren; dat bijgevolg deze studie geen betrekking heeft op het milieu, noch op maatregelen en activiteiten die aanleiding geven of kunnen geven tot druk op het milieu, noch om informatie die betrekking zou hebben op de natuur, de cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken, de gezondheid, de veiligheid en de levensomstandigheden van de mens en de effecten daarop”, kan deze motivering evenmin overtuigen.

 Zoals in het bestreden besluit zelf wordt gesteld, onderzoekt de kwestieuze studie de economische haalbaarheid van het RUP Spreeuwenhoek, een maatregel waarvan in redelijkheid dient aangenomen dat hij tot druk op het milieu aanleiding kan geven. De studie betreft aldus een kosten-batenanalyse die deel uitmaakt van het beleidstraject dat tot het RUP heeft geleid. Een dergelijke analyse moet in redelijkheid relevant worden geacht voor de maatregelen en activiteiten die tot doel hebben het milieu – en de elementen, bedoeld in d) van de onder randnummer 8.4 geciteerde bepaling – in stand te houden, te herstellen, te ontwikkelen, of druk op het milieu te voorkomen, te beperken of te compenseren. De studie moet derhalve als milieu-informatie in de zin van de onder randnummer 8.4 vermelde bepaling worden beschouwd.

8.6.3. De *a posteriori*-motivering die de tussenkomende partij en de verwerende partij bijkomend voor de Raad van State aanvoeren, vermag het gebrek in de motivering van het bestreden besluit niet goed te maken.

8.7. Met verzoeker moet aangenomen worden dat in het bestreden besluit op niet-afdoende gemotiveerde wijze een beroep wordt gedaan op de weigeringsgrond van artikel 14, 4°, van het openbaarheidsdecreet.

8.8. Het *tweede middelonderdeel* is in de aangegeven mate gegrond.

9. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

VI. *Anonimisering*

10.1. Met toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 juli 1997 ‘betreffende de publicatie van de arresten en de beschikkingen van niet-toelaatbaarheid van de Raad van State’ vraagt verzoeker dat bij de publicatie van het arrest zijn identiteit niet wordt opgenomen.

10.2. Dit verzoek wordt ingewilligd.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur, van 23 december 2015 waarbij het beroep van onder anderen XXXX, ingediend tegen de beslissing van de stad Mechelen van 29 oktober 2015 tot het weigeren van de vraag om een kopij te verkrijgen van een aantal stukken, ontvankelijk maar ongegrond wordt verklaard.

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

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoeker niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van elf oktober 2017, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust