

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 242.806 van 25 oktober 2018
in de zaak A. 226.484/VII-40.410.**

In zake : de KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Niels Tack en David D’Hooghe
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
de Vlaamse Regering en door de Beroepsinstantie
inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van
overheidsinformatie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Patrick Devers en John Devers
kantoor houdend te 9000 Gent
Kouter 71-72
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de VZW GAIA
gevestigd te 1000 Brussel
Ravensteingalerij 27
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Anthony Godfroid

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 23 oktober 2018, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van “de uitspraak van de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik

van overheidsinformatie afdeling openbaarheid van bestuur OVB/2018/231, dd. 9 oktober 2018”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 oktober 2018.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Niels Tack en David D’Hooghe, die verschijnen voor de verzoekende partij, advocaat John Devers, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Anthony Godfroid, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Anja Somers 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. Tussenkomen

3. Met een ter terechtzitting neergelegd verzoekschrift vraagt de VZW GAIA om in het geding te mogen tussenkomen.

Er is grond om dat verzoek in te willigen.

IV. Feiten

4.1. Op 17 juli 2018 verzocht meester Anthony Godfroid, advocaat namens de VZW GAIA, de dienst Dierenwelzijn van de Vlaamse Overheid, om een afschrift te verkrijgen van onder meer de integrale aanvragen sinds 1 januari 2016 ingediend bij de minister bevoegd door Dierenwelzijn, tot erkenning van elke gebruiker verbonden aan het dierenproevencentrum van de KU Leuven, alsook een afschrift van alle documentatie die de Ethische Commissie Dierenproeven van de KU Leuven heeft in verband met dierenproeven op niet-menselijke primaten.

4.2. De dienst Dierenwelzijn besliste op 14 augustus 2018 een afschrift van twee erkenningsaanvragen en toegekende erkenningen te bezorgen. Mr. Godfroid stelde op 11 november 2018 beroep in tegen deze beslissing wegens de beweerde onvolledigheid van de openbaarmaking.

4.3. Op 9 oktober 2018 beschouwde de Beroepsinstantie dit beroep gedeeltelijk gegrond. Aldus moet de dienst Dierenwelzijn twee grondplannen van laboratoria van de KU Leuven te Heverlee verstrekken.

Dit is de bestreden beslissing, die, wat de grondplannen betreft, als volgt is gemotiveerd:

“Overwegende dat de beroepsinstantie in het kader van het te onderzoeken beroepschrift het afschrift van twee grondplannen van proefdierencentra/-labo's te Heverlee heeft ontvangen: dat dergelijke plannen beschouwd kunnen worden als informatie betreffende de leefsituatie waarin levende dieren zich bevinden; dat de maatregelen die ten aanzien van de dieren worden genomen als milieu-informatie in de zin van artikel 3, 5° Openbaarheidsdecreet worden beschouwd;

Overwegende dat, wat de uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel 15, §1, 10° van het Openbaarheidsdecreet betreft, deze bepaling stelt dat de in artikel 4 genoemde milieu-instanties een aanvraag tot openbaarmaking moeten afwijzen, voor zover die betrekking heeft op milieu-informatie, indien ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de openbare orde en veiligheid: dat telkens en in concreto geoordeeld moet worden of deze uitzonderingsgrond al dan niet van toepassing is: dat wordt aangevoerd door de dienst Dierenwelzijn dat de vragende partij

advocaat is voor tenminste één dierenrechtenorganisatie; dat de grondplannen nergens anders toe kunnen dienen dan te weten komen waar de dieren precies zitten:

Overwegende dat volgens de dienst Dierenwelzijn de grondplannen van de betrokken inrichtingen de informatie biedt te weten in welk gebouw dieren zich kunnen bevinden, in welke specifieke lokalen van het gebouw in kwestie zich dieren kunnen bevinden, dat de plannen ook een zicht verschaffen op waar de toegangsdeuren van het gebouw zich situeren: dat een inbraak behoort tot de reële mogelijkheden gezien slechts tweemaal maand geleden, meer bepaald op 5 juli 2018, een dierenrechtengroepering een varken hebben bevrijd uit het slachthuis Debra Meat in Tielt: dat de dienst Dierenwelzijn aldus van mening is dat het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking van deze stukken niet zwaarder doorweegt dan het te beschermen belang, met name de openbare orde en veiligheid;

Overwegende dat telkens en in concreto geoordeeld moet worden of deze uitzonderingsgrond al dan niet van toepassing is: dat de beroepsinstantie na onderzoek van de grondplannen dient vast te stellen dat de informatie die vanuit de abstracte grondplannen moet blijken toch eerder beperkt te noemen is; dat er op de plannen genummerde ruimtes worden aangeduid; dat uit de plannen echter niet kan blijken welke dieren er aanwezig zijn, hoeveel dieren er aanwezig zijn, op welk tijdstip en waar deze zich precies zouden bevinden en welke precies de functie is van de verschillende lokalen op het plan; dat artikel § 1 van het K.B. van 29 mei 2013 betreffende de bescherming van proefdieren stelt dat iedere gebruiker per aangetekend schrijven een aanvraag indient tot erkenning bij de bevoegde minister; dat bij de aanvraag tevens een overzichtsplan van de inrichting, met erop aangeduid de functie van de verschillende lokalen bestemd voor de proefdieren moet worden gevoegd (art. 11, § 2, 1°); dat de beroepsinstantie moet vaststellen dat dergelijke informatie net de aanduiding van de functie van de verschillende lokalen niet blijkt uit de betreffende inrichtingsplannen;

Overwegende dat de beroepsinstantie van oordeel is dat een kans op het bevrijden van dieren of de verwijzing naar vroegere acties elders in een slachthuis op zich niet kan volstaan om de openbaarmaking van de gevraagde informatie tegen te houden teneinde de openbare orde en veiligheid te beschermen; dat evenmin de hoedanigheid van de aanvrager als raadsman van een dierenrechtenorganisatie een motief kan vormen voor de beoordeling van het openbaarheidsverzoek; dat de openbaarheid de grondwettelijk gewaarborgde regel is (verankerd in artikel 32 van de Grondwet) en dat de decretaal voorziene uitzonderingsgronden restrictief, geval per geval, moeten worden gemotiveerd of uitgelegd; dat artikel 43 van het K.B. van 29 mei 2013 betreffende de bescherming van proefdieren weliswaar bepaalt dat de gegevens waarvan met toepassing van dit besluit kennis wordt gegeven en waarvan de bekendmaking schade zou kunnen berokkenen aan de in de hoofdstukken 3 en 4 bedoelde inrichtingen, niet aan derden mogen worden meegedeeld onverminderd de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie; dat door de dienst echter Dierenwelzijn niet concreet t.a.v. de betrokken grondplannen, die als bijlage deel uitmaken van een

erkenningaanvraag, aannemelijk wordt gemaakt dat openbaarmaking ervan schade zou berokkenen aan de betreffende labo's en of de openbare orde en veiligheid in gevaar zou komen; dat de uitzondering vervat in artikel 15, §1, 10° van het Openbaarheidsdecreet bijgevolg niet van toepassing kan worden geacht;

Overwegende dat de beroepsinstantie om dezelfde reden de toepassing van het door de dienst Dierenwelzijn ingeroepen artikel 15, § 1, 1° van het openbaarheidsdecreet, met name de bescherming van de persoonlijke levenssfeer verwerpt dat artikel 15, §1, 1° van het openbaarheidsdecreet bepaalt dat een instantie, voor zover het gaat om milieu-informatie, een aanvraag tot openbaarmaking afwijst indien de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt; dat de dienst Dierenwelzijn echter niet aannemelijk maakt dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het gedrang zou worden gebracht, dit ingegeven door de vrees voor het binnendringen van de centra door onbevoegden: dat de uitzonderingsgrond bovendien wordt ingeroepen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van op grond van de grondplannen niet nader te bepalen personen: dat de grondplannen geen enkele informatie bevatten over personen werkzaam in de betreffende inrichtingen; dat men de betreffende uitzonderingsgrond niet kan inroepen voor personen die men niet kan identificeren;

Overwegende dat de dienst Dierenwelzijn op 24 september 2018 aan de beroepsinstantie bevestigde over geen andere grondplannen te beschikken dan de twee voormelde plannen betreffende de inrichtingen te Heverlee;

Overwegende dat het beroep daarom voor wat betreft de grondplannen als gegrond moet worden beschouwd”.

V. Voorwaarden van de vordering tot schorsing wegens uiterst dringende noodzakelijkheid

5. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement prima facie kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

VI. Ernst van het middel

Standpunt van de verzoekende partij

6. In een enig middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen juncto artikel 15, § 1, 10°, van het decreet van 26 maart 2004 betreffende openbaarheid van bestuur (hierna: decreet Openbaarheid).

Het middel is gericht tegen dit onderdeel van de beslissing waarin een afweging wordt gemaakt tussen het belang van openbaarmaking en de bescherming van de openbare orde en veiligheid. De verzoekende partij stelt:

“De grondplannen vermelden [...] wel degelijk het adres, het gebouwnummer en zelfs de verdieping van de laboratoria en dierenverblijven. Deze grondplannen bieden derden aldus gedetailleerde informatie over de locatie van de laboratoria. Deze informatie is voor het overige niet publiek beschikbaar en kan niet op alternatieve wijze verkregen worden, bijvoorbeeld door generieke zoekopdrachten op online zoekmachines zoals Google. Zonder deze locatiegegevens is het dus niet mogelijk of minstens niet evident om deze gegevens te bekomen.

[...] Bovendien bieden de rasters van de grondplannen zelf ook aanzienlijke informatie, die de Beroepsinstantie niet in overweging neemt. Zo stelt de Beroepsinstantie dat uit de plannen niet blijkt waar de dieren zich precies zouden bevinden en welke precies de functie is van de verschillende lokalen op het plan. Echter, de grondplannen geven heel duidelijk twee soorten ruimtes weer. De ruimtes aan de rechterzijde van de plannen zijn heel duidelijk opgedeeld in verschillende halfopen compartimenten. Samengelezen met andere documenten die reeds openbaar zijn, is het mogelijk uit deze plannen af te leiden waar bepaalde dieren ondergebracht zijn.

Een overzicht van de verschillende dieren aanwezig in de laboratoria en de afmetingen van hun respectievelijke kooien is immers opgenomen in “Bijlage 2 bij de aanvraag tot erkenning als gebruiker”.

[...] Dit document behoort tot de documenten waartoe de dienst Dierenwelzijn reeds toegang verleende op 14 augustus 2018 [...]. Zodoende is bekend dat het gaat om onder meer schapen, varkens en geiten.

Welnu, de halfopen compartimenten op de grondplannen zijn kennelijk als enige geschikt om grotere kooien te plaatsen zoals die nodig zijn voor de schapen, varkens en geiten (1,86 meter diep x 1,20 meter breed) [...].

Met de grondplannen is het dan ook mogelijk om minstens een zeer sterk vermoeden te hebben waar precies bepaalde dieren zich zouden bevinden en welke lokalen gebruikt worden als kooien (voor de grotere dieren) en welke niet.

Aldus mist de motivering van de Beroepsinstantie feitelijke grondslag hetgeen de wettigheid van de beslissing integraal aantast.

De Beroepsinstantie is verder ook in gebreke gebleven om op een gemotiveerde wijze over te gaan tot de door artikel 15 van het decreet openbaarheid van bestuur voorgeschreven afweging tussen het belang van de openbaarheid en het belang van de openbare orde en veiligheid. De Beroepsinstantie heeft daarbij immers niet in aanmerking genomen dat uit de grondplannen wel degelijk de precieze locatie van laboratoria en de dierenverblijven kan worden afgeleid.

De Beroepsinstantie heeft zich beperkt tot (i) de algemene stelling dat een loutere - bijna theoretische - kans op het bevrijden van dieren op zich niet kan volstaan om openbaarmaking tegen te houden en (ii) de vaststelling - zonder verdere ondersteuning - dat de dienst Dierenwelzijn niet aannemelijk maakte dat de openbaarmaking schade zou berokkenen. Door de belangenafweging - en de inschatting van het risico inzake mogelijke acties - door te voeren zonder met rekening te houden met het belang van de grondplannen om de precieze locatie van de laboratoria en de dierenverblijven te achterhalen, is bijgevolg niet op wettige wijze tot belangenafweging overgegaan.

Beoordeling

7. De bestreden beslissing is formeel met redenen omkleed. De formelemotiveringsplicht beoogt de betrokkene in staat te stellen om te oordelen of hij zich op het stuk der motieven zinvol in rechte kan verweren. In de regel betekent dit dat een verzoekende partij over de motieven van de beslissing moet kunnen beschikken, vooraleer zich in rechte te voorzien.

Uit het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partij de motieven van de bestreden beslissing kende, aangezien ze deze aan een inhoudelijk onderzoek heeft onderworpen. Bijgevolg lijkt aan de formelemotiveringsplicht te zijn tegemoetgekomen.

De toetsing van de formele motivering brengt in beginsel niet de beoordeling van de inhoud van de motieven met zich.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt beperkt de motivering zich niet tot de algemene stelling dat een loutere kans op bevrijden van de dieren op zich niet kan volstaan om de openbaarmaking tegen te houden en op de vaststelling dat de dienst Dierenwelzijn niet aannemelijk maakte dat de openbaarmaking schade zou berokkenen zonder rekening te houden met het belang van de grondplannen om de preciese locatie te achterhalen.

Uit de motivering blijkt op het eerste gezicht dat de beroepsinstantie na een onderzoek in concreto van de grondplannen meent dat de informatie die vanuit de abstracte grondplannen moet blijken toch veeleer beperkt te noemen is.

De verzoekende partij slaagt er niet in aan te tonen dat de feitelijke vaststellingen van de verwerende partij niet correct zouden zijn noch dat de gevolgtrekkingen die deze daaruit afleidt, de grenzen van de redelijkheid te buiten gaan. Een verder onderzoek van het middel zou de Raad van State verplichten de feitelijke toedracht van de zaak te appreciëren, wat behoort tot de bevoegdheid van de tot beslissen bevoegde overheid. Wanneer hij een administratieve beslissing aan de wet toetst treedt de Raad van State niet op als rechter in hoger beroep die op aanvraag van de rechtzoekende de ware toedracht van de feiten gaat beoordelen. Hij onderzoekt enkel of de overheid op wettige wijze en in redelijkheid is kunnen komen tot de door haar gedane vaststelling van feiten en of er in het dossier geen gegevens voorhanden zijn welke met die vaststelling onverenigbaar zijn.

De verzoekende partij maakt, in het prima facie onderzoek dat eigen is aan de vordering tot schorsing wegens uiterst dringende noodzakelijkheid, niet aannemelijk dat de bestreden beslissing steunt op onjuiste motieven noch dat de afweging, vereist door artikel 15, § 1, 10°, van het decreet Openbaarheid onwettig of onredelijk is. De loutere omstandigheid dat de verzoekende partij het niet eens is met de motivering van de bestreden beslissing maakt deze niet onwettig. Zij lijkt er verkeerdelijk van uit te gaan dat de Raad van State bevoegd is

om zijn oordeel in de plaats te stellen van het oordeel van de overheid over de grondplannen, over de afweging van het risico, over de beoordeling dat een kans op het bevrijden van dieren of de verwijzing naar vroegere acties elders in een slachthuis niet volstaan om de openbaarmaking van de gevraagde documenten te weigeren en dat ook de hoedanigheid van de raadsman geen motief kan vormen voor de beoordeling van het openbaarheidsverzoek.

Zoals in de bestreden beslissing uiteengezet is de openbaarheid de grondwettelijk gewaarborgde regel en de decretaal voorziene uitzonderingsgronden dienen restrictief te worden gemotiveerd of uitgelegd.

8. Er is niet voldaan aan één van de voorwaarden van artikel 17, § 1 en § 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Dit volstaat om de vordering tot schorsing te verwerpen.

BESLISSING

1. Het verzoek van de VZW GAIA tot tussenkomst bij uiterst dringende noodzakelijkheid wordt ingewilligd.

2. De Raad van State verwerpt de vordering.

3. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst in het administratief kort geding bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftientig oktober tweeduizend achttien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,
bijgestaan door

Bart Tettelin,

kamervoorzitter,

griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys