

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.905 van 15 juni 2021
in de zaak A. 228.440/X-17.533**

In zake : de STAD ANTWERPEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Gitte Laenen
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Antwerpsesteenweg 16-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Patrick Devers
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Kouter 71-72
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 juni 2019, strekt tot de nietigverklaring van “[d]e beslissing van 25 april 2019 van de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie waarbij het beroepschrift van [B.D.B.] van 25 maart 2019 tegen de beslissing van 4 maart 2019 van de stad Antwerpen als ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond wordt beschouwd”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 mei 2021.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Lieven Henckens, die *loco* advocaat Gitte Laenen verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Angelique Van de Meirssche, die *loco* advocaat Patrick Devers verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck 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. De stad Antwerpen ontvangt verschillende verzoeken tot openbaarmaking van B.D.B. via het internetplatform “Transparencia”.

Op 27 februari 2019 verzoekt B.D.B. om de openbaarmaking van een advies van de Vlaamse Bouwmeester betreffende de ontwikkeling van de “Slachthuissite”.

Op 1 maart 2019 verzoekt B.D.B. om een actueel overzicht in Excel-formaat van alle mandaten per gemeenteraadslid met hun respectievelijke partij, de benaming van de bijhorende organisaties waarop de mandaten betrekking hebben, per mandaat of het al dan niet bezoldigd is en indien wel, zowel de vergoeding per bijgewoonde vergadering, het aantal voorziene vergaderingen per jaar als eventueel de forfaitaire jaarlijkse vergoedingen.

Op 3 maart 2019 dient B.D.B. een verzoek in voor de overmaking van de stand van de actuele, officiële en extern geverifieerde reductie van de CO2-uitstoot in vergelijking met “Vertrekpunt 2010”, zoals gerapporteerd in het klimaatplan 2011 van de stad Antwerpen.

3.2. In antwoord op voorgaande openbaarheidsvragen deelt de stad Antwerpen op 4 maart 2019 aan B.D.B. mee dat niet kan ingegaan worden op zijn vragen gesteld via het *online* platform “Transparencia.be” omdat deze antwoorden automatisch gepubliceerd worden, hetgeen volgens de stad Antwerpen een hergebruik van de betrokken bestuursdocumenten impliceert.

3.3. Op 9 maart 2019 bezorgt B.D.B. aan de stad Antwerpen een verzoek tot heroverweging van de weigeringsbeslissing en vraagt hij om de vernoemde documenten alsnog over te maken via “Transparencia.be”.

3.4. Op 15 maart 2019 deelt de stad Antwerpen aan B.D.B. mee niet op zijn verzoek tot openbaarmaking te kunnen ingaan, zolang hij dit verzoek via “Transparencia.be” blijft doen. Op 18 maart 2019 vraagt de stad Antwerpen B.D.B. om een e-mailadres teneinde de documenten te kunnen bezorgen.

3.5. Bij brief van 25 maart 2019 dient B.D.B. een administratief beroep in tegen de beslissing van de stad Antwerpen van 4 maart 2019 waarbij de drie door hem gestelde openbaarheidsvragen worden afgewezen. Hij wijst er daarbij op dat door hem “geen enkel document [wordt] gevraagd waarop de overheid zelf niet de nodige rechten zou hebben voor ‘hergebruik’”, terwijl “men zich [toch beroept] op de bepalingen m.b.t. hergebruik om niet alleen al mijn

vragen af te wijzen, maar ook automatisch elke vraag die via Transparencia wordt gesteld te negeren”.

3.6. De Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie (hierna: de beroepsinstantie) bericht de stad Antwerpen op 29 maart 2019 van het voormelde administratief beroep.

3.7. In antwoord op een vraag van de beroepsinstantie van 4 april 2019, licht de stad Antwerpen op 10 april 2019 haar beroepen beslissing nader toe.

3.8. Bij besluit van 25 april 2019 bevindt de beroepsinstantie het beroep deels ontvankelijk en deels gegrond. Beslist wordt dat de stad Antwerpen een afschrift van het advies van de Vlaamse Bouwmeester met betrekking tot de ontwikkeling van de “Slachthuissite” en een verwijzing naar de publicatie van de actuele stand van de reductie CO2-uitstoot aan B.D.B. moet bezorgen.

Dit is de bestreden beslissing.

3.9. De stad Antwerpen geeft uitvoering aan de bestreden beslissing met een bericht van 3 mei 2019 aan het e-mailadres van B.D.B.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel en tweede middel

Uiteenzetting van het eerste middel

4.1. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van artikel 32 van de Grondwet, de artikelen II.26, II.44, II.52 en II.63 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (hierna: het bestuursdecreet), alsook van de formelemotiveringsplicht en van het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij bekritiseert de redenering van het bestreden besluit dat “een *online* herpublicatie” geen hergebruik uitmaakt en dat dit zelfs een “inherent deelaspect” uitmaakt van het recht op openbaarheid. Zij betoogt dat het begrip “hergebruik” zeer ruim is gedefiniëerd in artikel II.52 van het bestuursdecreet en door de Richtlijn 2003/98/EG van 17 november 2003 van het Europees Parlement en de Raad (hierna: de richtlijn 2003/98/EG), alsook in het eerder toepasselijke decreet van 27 april 2007 ‘betreffende het hergebruik van overheidsinformatie’, zodat ook een “*online* publicatie” op “Transparencia.be” onder dit begrip valt. De bestreden beslissing stelt ten onrechte “dat er geen hergebruik bestaat of dat het om een louter hypothetisch hergebruik gaat”. Voor elke aanvraag wordt op dit internetplatform expliciet aangegeven “dat de documenten gebruikt zouden worden voor een ander doeleinde (publicatie op platform)”. Bijgevolg is de vaststelling in de bestreden beslissing dat de aanvraag niet kon geweigerd worden, incorrect. De verzoekende partij betoogt voorts dat in de aanvragen die het voorwerp van de bestreden beslissing uitmaken nooit een regelmatig en ontvankelijk verzoek tot hergebruik in de zin van artikel II.63 van het bestuursdecreet is geformuleerd. Door de inwilliging van het openbaarheidsverzoek wordt evenwel “impliciet ook een hergebruik” toegestaan. De beslissing tot inwilliging lijkt ook “manifest strijdig” met artikel II.44, § 3, van het bestuursdecreet, dat bepaalt dat de overheid in de inwilligingsbeslissing tot openbaarheid moet vermelden “dat de inwilliging geen toestemming inhoudt om de gevraagde bestuursdocumenten te hergebruiken”.

De verzoekende partij betoogt verder dat het recht om openbaargemaakte documenten *online* te “herpubliceren” niet zonder meer beschouwd kan worden “als een recht dat voortvloeit uit het recht op openbaarheid van bestuur”. Dit betreft een “al te verregaande interpretatie” van artikel II.26 van het bestuursdecreet.

Ten slotte meent de verzoekende partij dat het belang van B.D.B. bij het ingestelde administratief beroep zich duidelijk tot de discussie inzake het hergebruik beperkt. Wat het aspect van de openbaarmaking betreft, worden door hem in het administratief beroep geen concrete bezwaren

opgeworpen. Nu de beroepsinstantie het beroep tot hergebruik onontvankelijk heeft bevonden, diende zij tot de niet-ontvankelijkheid van het gehele beroep te besluiten. In strijd met het beperkte belang van B.D.B. heeft de beroepsinstantie het beroep uitgebreid tot een beoordeling van een vraag tot openbaarheid van de documenten. Dit laatste ofschoon B.D.B. nogmaals had bevestigd dat zijn aanvraag en beroep op een hergebruik van overheidsinformatie betrekking heeft. Het komt niet aan de beroepsinstantie toe om “zelf in afwijking van de aanvrager de aanvraag alsnog – overigens incorrect [...] – te gaan herkwalficeren als een louter aanvraag tot openbaarmaking”, en “een kunstmatig onderscheid [te maken] binnen één en dezelfde aanvraag”.

4.2. De verzoekende partij doet in haar laatste memorie met betrekking tot het eerste middel nog gelden dat de herkwalficatie en uitbreiding van het administratief beroep door de beroepsintantie een ernstige inbreuk op haar rechten van verdediging inhoudt. Zij heeft terzake geen uitgebreid verweer in haar verweernota kunnen voeren. De beroepsinstantie had er B.D.B. wel op kunnen wijzen dat het hem vrij stond “om een beroep in te dienen met betrekking tot de openbaarheid”. Door dit niet te doen, heeft zij weinig zorgvuldig gehandeld. De verzoekende partij betwist dat het *online* plaatsen van de bestuursdocumenten een gebruik zou betreffen dat inherent is aan de toegang tot deze documenten. En zelfs dan nog, “dient men te besluiten dat dit recht begrensd is door de rechten van derden en het legaliteitsbeginsel”. De betrokken documenten worden wel degelijk hergebruikt door “Transparencia”, “aangezien er meteen na openbaring een automatische herpublicatie en verwerking door het internetplatform zal plaatsvinden en een deel van deze documenten mogelijks ook besproken en verwerkt zal worden in de blog van Transparencia”.

Uiteenzetting van het tweede middel

5. De verzoekende partij voert in een tweede middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (de motiveringswet) en het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij betoogt dat de stelling dat “de openbaarmaking van bestuursdocumenten niet geweigerd kan worden louter en alleen op basis van het gegeven dat dit een onregelmatig hergebruik in de hand zou werken” in de bestreden beslissing geenszins afdoende wordt gemotiveerd, wat een schending van de motiveringswet inhoudt. Voorts schendt die beslissing de materiële motiveringsplicht. De motivering om te stellen dat haar initiële weigeringsbeslissing onjuist is, is immers “geenszins sluitend”. Het recht van openbaarheid lijkt op geen enkele wijze te impliceren dat de ontvanger van openbaargemaakte bestuursdocumenten een recht zou verkrijgen om verkregen documenten *online* te publiceren. Dit recht is beperkt tot het recht om bestuursdocumenten te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, alsook om hierbij uitleg te krijgen en de daarin opgenomen persoonsgegevens te laten verbeteren. Verder merkt de verzoekende partij op dat de noot van G. Rosoux waarnaar het bestreden besluit verwijst niet in de bestreden beslissing werd opgenomen, en er evenmin werd bijgevoegd. Wat de overige motieven betreft waarop de bestreden beslissing steunt, meent de verzoekende partij dat deze “niet draagkrachtig” zijn, in de zin dat zij “(i) naast de kwestie zijn, (ii) zich beperken tot loutere stijlformuleringen of (iii) geen steun vinden in draagkrachtige bronnen en derhalve niet aannemelijk zijn”. Ten slotte stelt zij dat er *in casu* geen sprake kan zijn van een “verondersteld” hergebruik. Er kan immers met volledige zekerheid gesteld worden dat de overgemaakte documenten *online* gepubliceerd zullen worden.

Beoordeling

6.1.1. Luidens artikel II.26 van het bestuursdecreet regelt hoofdstuk 3 ‘Toegang tot bestuursdocumenten’ van titel II van dit decreet het recht om bestuursdocumenten te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, vermeld in artikel 32 van de Grondwet, om uitleg te krijgen bij bestuursdocumenten en om persoonsgegevens in bestuursdocumenten te laten verbeteren.

Artikel II.52, eerste lid, van het bestuursdecreet bepaalt dat hoofdstuk 4 van titel II van dit decreet “het recht [regelt] van burgers om

bestuursdocumenten te hergebruiken voor andere commerciële of niet-commerciële doeleinden dan het oorspronkelijke doel binnen de publieke taak waarvoor de bestuursdocumenten zijn geproduceerd.”

Artikel II.55, eerste lid, van het bestuursdecreet bepaalt:

“Elke overheidsinstantie, vermeld in artikel II.53, § 1, staat het hergebruik van de bestuursdocumenten die ze bezit en waarop ze de nodige rechten heeft toe, zowel voor commerciële als niet-commerciële doeleinden, overeenkomstig de bepalingen van dit hoofdstuk.”

Artikel II.63 van het bestuursdecreet luidt:

“De aanvraag tot hergebruik wordt ingediend overeenkomstig artikel II.40, met dien verstande dat de aanvraag de volgende informatie bevat:

- 1° de voor- en achternaam van de aanvrager;
- 2° het adres van de aanvrager;
- 3° de informatie die nodig is om het gevraagde bestuursdocument te identificeren;
- 4° een beschrijving van het beoogde hergebruik;
- 5° de vorm waarin het bestuursdocument bij voorkeur ter beschikking wordt gesteld.”

6.1.2. Wat de ontvankelijkheid van het administratief beroep van B.D.B. betreft, is de bestreden beslissing als volgt gemotiveerd:

“[...]

Overwegende dat het beroepschrift zowel verwijst naar ‘openbaarheidsvragen’ als naar ‘bepalingen m.b.t. hergebruik’; overwegende dat de afdeling openbaarheid van bestuur via mail van 28 maart 2019 de indiener gevraagd heeft of zijn beroep gericht was tegen een beslissing over een vraag om openbaarheid of tegen een beslissing over een vraag om hergebruik; overwegende dat de indiener telefonisch aan de afdeling openbaarheid van bestuur heeft meegedeeld dat zijn beroep moet bekeken worden vanuit het oogpunt inzake hergebruik van overheidsinformatie;

Overwegende dat de oorspronkelijke drie aanvragen, gefaciliteerd door de website transparencia.be, gesteld zijn in het kader van openbaarheid van bestuur via een webformulier voor aanvragen in dat kader; overwegende dat, wellicht door de tussenkomst van Transparencia, de [aanvragen] telkens als onderwerp hebben ‘Openbaarheid van bestuur aanvraag m.b.t. –’;

Overwegende dat in vermeld Bestuursdecreet een onderscheid gemaakt wordt tussen aanvragen tot openbaarmaking en aanvragen tot hergebruik en dat artikel II.44, §3, uitdrukkelijk bepaalt dat de inwilliging van een aanvraag tot openbaarmaking nog geen toestemming tot hergebruik is; overwegende dat de toelichting bij dat artikel vermeldt dat deze nieuwe bepaling onder meer is ingevoegd omdat de procedure inzake hergebruik van overheidsinformatie wordt geregeld in hoofdstuk 4 en om onrechtmatig hergebruik te vermijden door de aandacht van de aanvrager te vestigen op het onderscheid tussen beide procedures; overwegende dat zowel een aanvraag tot openbaarmaking als een aanvraag tot hergebruik kunnen ingediend worden per brief, e-mail of, in voorkomend geval, webformulier;

Overwegende dat een aanvraag tot hergebruik moet voldoen aan de vereisten, bepaald in artikel II.63 van het Bestuursdecreet; dat een aanvraag tot hergebruik behalve de voornaam, achternaam en het adres van de aanvrager en de informatie nodig om het gevraagde bestuursdocument te identificeren (net als voor een aanvraag tot openbaarmaking), ook een beschrijving van het beoogde hergebruik en de gewenste vorm moet vermelden (terwijl de gewenste vorm optioneel is bij een aanvraag tot openbaarmaking);

Overwegende dat de oorspronkelijke drie aanvragen wel voldoen aan de vereisten voor een aanvraag tot openbaarmaking, maar niet aan de vereisten voor een aanvraag tot hergebruik, doordat het beoogd hergebruik niet vermeld is en doordat in de aanvraag van 3 maart 2019 ook de gewenste vorm niet vermeld is; overwegende dat hoewel de overheidsinstantie de herpublicatie op de website van Transparencia als hergebruik beschouwde, deze vaststelling formeel geen afbreuk doet aan de gekozen procedure; overwegende dat er nog geen aanvraag tot hergebruik ingediend is en dat de overheidsinstantie evenmin een afweging heeft gemaakt of een beslissing heeft genomen over een aanvraag tot hergebruik; overwegende dat het in eerste instantie de overheidsinstantie toekomt om een aanvraag om hergebruik te beoordelen;

Overwegende dat de onderscheiden procedures bepaald zijn in het belang van verzoekers en in het belang van de overheidsinstanties en dat een verzoeker die een oorspronkelijke aanvraag tot openbaarmaking heeft ingediend die geweigerd is in toepassing van hoofdstuk 3 van titel II van het Bestuursdecreet, niet in beroep plots kan vragen om die beslissing of het verzuim om een beslissing te nemen te toetsen aan hoofdstuk 4;

Overwegende dat het beroep ontvankelijk is voor zover [het] gericht is tegen een beslissing over een aanvraag tot openbaarmaking;”

6.1.3. De betwisting blijkt in essentie de vraag te betreffen of de stad Antwerpen het bij het rechte eind heeft wanneer zij meent dat een openbaarmaking van documenten middels het internetplatform “Transparencia” het “hergebruik” van de gevraagde documenten impliceert. Het sluit aan bij het administratief beroepsschrift van 25 maart 2019 van B.D.B., waarin hij zich erover beklagt dat de

stad Antwerpen zich beroept “op de bepalingen m.b.t. hergebruik om niet alleen al mijn vragen af te wijzen, maar ook automatisch elke vraag die via Transparencia wordt gesteld te negeren”. Het verklaart ook dat B.D.B. telefonisch aan de beroepsinstantie heeft aangegeven dat zijn beroep moet worden bekeken “vanuit het oogpunt” inzake hergebruik van informatie. De oorspronkelijke aanvragen van B.D.B. betreffen evenwel vragen tot openbaarheid van de kwestieuze bestuursdocumenten, en het tegen de weigering daarvan ingestelde administratief beroep betreft evenzeer deze openbaarheidsvragen. Zo staat in het administratief beroepschrift te lezen:

“Middels dit schrijven teken ik beroep aan tegen de beslissing van de Stad Antwerpen dd. 4 maart 2019 om niet in te gaan op mijn hieronder (door de behandelende ambtenaar) samengevatte openbaarheidsvragen die gesteld werden via het platform www.transparencia.be [...]”.

6.1.4. Anders dan de verzoekende partij meent, is het administratief beroep derhalve niet te herleiden tot louter een vraag tot hergebruik van de bestuursdocumenten. De beroepsinstantie heeft op goede grond geoordeeld dat het beroep (ook) de aanvragen tot openbaarmaking van de kwestieuze documenten betreft.

6.1.5. In zoverre het beroep op een vraag tot “hergebruik” van de kwestieuze bestuursdocumenten betrekking heeft, heeft de beroepsinstantie op goede gronden geoordeeld dat het administratief beroep onontvankelijk is, nu een vraag tot hergebruik overeenkomstig de bepalingen van het bestuursdecreet nooit werd ingediend, en een herkwalificatie in beroep niet mogelijk is vermits het bestuursdecreet uitdrukkelijk in aparte regels voorziet voor de openbaarheid van bestuur en het hergebruik.

6.1.6. In zoverre het beroep op de geweigerde vragen tot openbaarmaking betrekking heeft, werd het door de beroepsinstantie terecht ontvankelijk bevonden. Verzoeksters betoog dat het administratief beroep van B.D.B. in zijn geheel onontvankelijk diende verklaard te worden, aangezien dit enkel het hergebruik van de bestuursdocumenten betrof, en dat de verwerende

partij “een kunstmatig onderscheid [...] binnen één en dezelfde aanvraag” heeft gemaakt, kan geen bijval vinden. Verzoekster blijkt hierbij van haar eigen premisse uit te gaan dat aanvragen middels het internetplatform “Transparancia” sowieso een vraag tot “hergebruik” van de gevraagde bestuursdocumenten impliceren. Er ligt geen “herkwalificatie en uitbreiding van het beroep” door de beroepsinstantie voor. Van een “ernstige inbreuk” op verzoeksters “rechten van verdediging” kan dan ook geen sprake zijn.

6.2.1. 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”.

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. Zij moeten worden verantwoord en moeten beperkend worden geïnterpreteerd (arrest nr. 17/97 van 25 maart 1997, overweging B.2.1. en 2.2., nr. 150/2004 van 15 september 2004, overweging B.3.2.).

De Raad van State sluit zich aan bij die rechtspraak.

Artikel 32 van de Grondwet wordt verder geconcretiseerd in het onder randnummer 6.1.1 vermelde artikel II.26 van het bestuursdecreet.

Artikel II.31 van het bestuursdecreet voorziet in een principieel recht op openbaarmaking:

“De overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, zijn verplicht aan iedereen die erom verzoekt, de gewenste bestuursdocumenten openbaar te maken door er inzage in te verlenen of er een afschrift van te overhandigen, of er uitleg over te verschaffen.

De inzage en de uitleg zijn kosteloos. De overheidsinstanties kunnen de overhandiging van een afschrift afhankelijk maken van de betaling van een bedrag op basis van een redelijke kostprijs met behoud van de toepassing van artikel 12, lid 5, en artikel 15, lid 3, van de algemene verordening gegevensbescherming.

De verplichting, vermeld in het eerste lid, brengt niet de verplichting mee om het gevraagde bestuursdocument te verwerken of te analyseren”.

Onder titel II, Hoofdstuk 3, afdeling 3 van het bestuursdecreet worden de uitzonderingen op dit recht geregeld.

6.2.2. De beroepen beslissing van de verzoekende partij overweegt:

“Sinds 1 januari 2019 is het Bestuursdecreet van kracht met daarin de regelgeving rond openbaarheid van bestuursdocumenten. Deze regelgeving stelt dat het inwilligen van een openbaarheidsvraag niet betekent dat u de toestemming krijgt om de gevraagde bestuursdocumenten voor commerciële of niet-commerciële doeleinden te hergebruiken (zoals vermeld in hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet).

De vragen die beantwoord worden via het platform Transparencia worden automatisch gepubliceerd wat wel het hergebruik van bestuursdocumenten impliceert. Daarom kan niet ingegaan worden op uw vragen gesteld via Transparencia.be”

6.2.3. Met betrekking tot de gegrondheid van het administratief beroep tegen de voormelde beslissing overweegt het bestreden besluit:

“[...]

Overwegende dat de beroepsinstantie tijdens het onderzoek heeft vastgesteld dat het advies van de Vlaamse Bouwmeester met betrekking tot de ontwikkeling Slachthuissite, het overzicht van al dan niet bezoldigde mandaten bij de entiteiten en de actuele stand van de reductie CO₂-uitstoot beschikbaar zijn;

Overwegende dat samenstelling van de gemeenteraad, de afvaardigingen beslist in de Raad voor Maatschappelijk Welzijn en de gemeenteraad en de meest recente CO₂ emissie-inventaris actief openbaar zijn;

Overwegende dat aan een aanvraag tot openbaarmaking voldaan wordt door te verwijzen naar de vindplaats waar de gevraagde bestuursdocumenten gepubliceerd zijn; overwegende dat dit ook een toepassing is van de hulpverplichting in artikel II.6 van het Bestuursdecreet; overwegende dat actief openbaar gemaakte documenten

in bepaalde gevallen onvoorwaardelijk herbruikbaar zijn, zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij artikel II.55 van het Bestuursdecreet;

Betreffende het verzoek van 1 maart 2019 tot actueel overzicht van mandaten, bezoldigd en onbezoldigd;

Overwegende dat de vergoedingen per bijgewoonde vergadering, aantal voorziene vergaderingen per jaar en de eventuele forfaitaire jaarlijkse vergoeding per mandaat van de gemeenteraadsleden geen beschikbare bestuursdocumenten zijn;

Overwegende dat de verplichting tot openbaarmaking niet de verplichting inhoudt om de gevraagde bestuursdocumenten te verwerken of om nieuwe documenten te creëren op basis van bestaande gegevens of documenten (artikel II.36 van het Bestuursdecreet);

Overwegende dat een actueel overzicht in Excel-formaat van alle mandaten per gemeenteraadslid, de benaming van de behorende organisaties waarop de mandaten betrekking hebben, per mandaat, of deze bezoldigd of onbezoldigd zijn, en indien bezoldigd, zowel de vergoeding per bijgewoonde vergadering (presentiegeld), het aantal voorziene vergaderingen per jaar, als eventueel de forfaitaire jaarlijkse vergoedingen, geen beschikbaar bestuursdocument is;

Overwegende dat het beroep betreffende het gevraagde overzicht van alle mandaten per gemeenteraadslid ongegrond is;

Betreffend[e] het verzoek van 27 februari 2019 tot een digitale kopie van het advies van de Vlaamse Bouwmeester met betrekking tot de ontwikkeling Slachthuissite en het verzoek van 3 maart 2019 tot een actuele stand van de reductie CO₂-uistoot;

Overwegende dat de overheidsinstantie geen uitzonderingsgronden op de openbaarheid inroept; overwegende daarentegen dat de overheidsinstantie bereid was de gevraagde bestuursdocumenten rechtstreeks naar verzoeker te mailen, waartoe de overheidsinstantie in haar mail van 18 maart 2019 vraagt naar een mailadres;

Overwegende dat geconcludeerd kan worden dat het advies van de Vlaamse Bouwmeester met betrekking tot de ontwikkeling Slachthuissite en de actuele stand van de reductie CO₂-uitstoot digitaal beschikbaar zijn in de gewenste vorm en dat ze openbaar zijn;

Overwegende dat de aanvragen tot openbaarmaking gefaciliteerd werden door de website transparencia.be; dat deze website al aan bod kwam bij beslissingen van de afdeling openbaarheid van bestuur in dossiers 2018/46, 2018/52 en 2018/53; dat Transparencia een platform is dat burgers helpt om vragen tot openbaarmaking in te dienen; dat de website het verzoek tot openbaarmaking verzendt naar de bevoegde instantie en de aanvrager een e-mail krijgt van zodra de overheidsdienst antwoordt of wanneer de antwoordtermijn van 30 dagen is verstreken; dat elk antwoord automatisch wordt gepubliceerd op de website zodat iedereen deze informatie kan vinden en lezen;

Overwegende dat de website transparencia.be al 19 aanvragen aan de stad Antwerpen (inclusief de drie aanvragen van de indiener die voorwerp zijn van het beroep en zeven eerdere aanvragen van dezelfde persoon sinds 4 december 2017) heeft gefaciliteerd en samen met de antwoorden heeft gepubliceerd;

Overwegende dat deze website ook aan bod kwam in een beslissing van de Brusselse beroepsinstantie in 2017 (Commission d'accès aux documents administratifs de la Région de Bruxelles-Capitale nr. 230.17, 19 oktober 2017, APT 2018, afl. 1-2, 175, noot ROSOUX, G.); dat deze beroepsinstantie heeft geoordeeld dat de bekendmaking op een website (cumuleo of transparencia) van de lijst van de leden van het kabinet van de minister-president van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, die werd verkregen na een verzoek om toegang dat werd ingediend op basis van de ordonnantie van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur, niet onder het toepassingsgebied van het hergebruik valt, met als belangrijkste argument dat dit online plaatsen een gebruik is dat inherent is aan de toegang tot bestuursdocumenten voor zover dit gebruik de rechten van derden eerbiedigt;

Overwegende dat de bestreden beslissing, in zoverre ze de automatische publicatie van het antwoord op Transparencia als hergebruik kwalificeert, onvoldoende gemotiveerd is;

Overwegende dat in principe de publicatie op een website van openbare documenten geen rechtsmisbruik is, voor zover deze publicatie de rechten van derden eerbiedigt, zoals onder meer de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens (met inbegrip van in voorkomend geval antwoorden van de ambtenaren);

Overwegende dat de aanvrager geen belang hoeft aan te tonen voor een aanvraag tot openbaarmaking; Overwegende dat overeenkomstig artikel II.44, §3, van voormeld Bestuursdecreet een overheidsinstantie bij inwilliging van een aanvraag tot openbaarmaking in voorkomend geval in de beslissing vermeldt dat die inwilliging geen toestemming inhoudt om de gevraagde bestuursdocumenten te hergebruiken als vermeld in hoofdstuk 4 van voormeld decreet; overwegende dat deze bepaling geen uitzondering op het recht op toegang tot bestuursdocumenten bepaalt; overwegende dat de overheidsinstantie de openbaarheid niet kan weigeren louter wegens verondersteld beoogd hergebruik; overwegende dat de overheidsinstantie in antwoord op een aanvraag tot openbaarmaking kan verwijzen naar de vindplaats van gepubliceerde bestuursdocumenten zodat de automatische publicatie van het antwoord niet automatisch leidt tot de publicatie van de bestuursdocumenten zelf; overwegende dat de overheidsinstantie evenmin kan eisen om een ander e-mailadres te gebruiken dan dat van de aanvraag; overwegende dat als de aanvraag en de bestuursdocumenten voldoen aan de bepalingen van hoofdstuk 4, het hergebruik overigens toegestaan moet worden, eventueel onder voorwaarden (artikel II.56 en II.66); overwegende dat verzoeker daartoe wel eerst een correcte aanvraag moet indienen bij de overheidsinstantie;

Overwegende dat de weigering tot openbaarmaking van het advies van de Vlaamse Bouwmeester met betrekking tot de ontwikkeling Slachthuissite en de actuele stand van de reductie CO2-uitstoot ongegrond is en dat het beroep betreffende het advies van de Vlaamse Bouwmeester met betrekking tot de ontwikkeling Slachthuissite en de actuele stand van de reductie CO2-uitstoot gegrond is.

[...]"

6.2.4. De artikelen 2 en 3 van de motiveringswet verplichten de overheid ertoe in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dit op een afdoende wijze.

De belangrijkste bestaansreden van deze formelemotiveringsplicht bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, op zodanige wijze dat blijkt, of minstens kan worden nagegaan, of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die gegevens correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen, zodat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

6.2.5. De motieven van de bestreden beslissing worden gezien het geciteerde onder het randnummer 6.2.3 op omstandige wijze in die beslissing weergegeven. Van een schending van de formelemotiveringsplicht is dan ook geen sprake. Het betoog in de laatste memorie van de verzoekende partij dat de noot van G. Rosoux niet bij de bestreden beslissing is gevoegd of erin is opgenomen, doet niet anders besluiten.

6.2.6. Wat de schending van de materiële motiveringsplicht betreft, zij vooreerst opgemerkt dat de beroepsinstantie in de bestreden beslissing overweegt dat de overheidsinstantie geen uitzonderingsgronden op de openbaarheid inroept.

De bestreden beslissing wijst er voorts op dat “een louter verondersteld beoogd hergebruik” geen uitzonderingsgrond vormt om de openbaarheid te weigeren. Volgens de beroepsinstantie overtuigt de beroepen beslissing (zie randnummer 6.2.2) er niet van dat de automatische publicatie van de gevraagde documenten op de website “Transparancia” een hergebruik ervan zou inhouden. Zij wijst er in dit verband op dat de website “Transparancia” ook aan bod kwam in “een beslissing van de Brusselse beroepsinstantie in 2017 (Commission d'accès aux documents administratifs de la Région de

Bruxelles-Capitale nr. 230.17, 19 oktober 2017, APT 2018, afl. 1-2, 175, noot ROSOUX, G.)” en dat deze beroepsinstantie heeft geoordeeld “dat de bekendmaking op een website (cumuleo of transparencia) van de lijst van de leden van het kabinet van de ministerpresident van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, die werd verkregen na een verzoek om toegang dat werd ingediend op basis van de ordonnantie van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur, niet onder het toepassingsgebied van het hergebruik valt, met als belangrijkste argument dat dit *online* plaatsen een gebruik is dat inherent is aan de toegang tot bestuursdocumenten voor zover dit gebruik de rechten van derden eerbiedigt”.

In het licht van het voormelde vermocht de beroepsinstantie op goede gronden te oordelen dat de bestreden beslissing, in zoverre ze de automatische publicatie van het antwoord op het internetplatform “Transparencia” als hergebruik kwalificeert, onvoldoende gemotiveerd is.

6.2.7. Het betoog van de verzoekende partij voor de Raad van State dat het begrip “hergebruik” een “zeer breed begrip” is, dat de verwerende partij een al te vergaande interpretatie van artikel II.26 van het bestuursdecreet geeft en het onderscheid tussen een openbaarmaking en een hergebruik zinledig maakt, en dat de stelling van de verwerende partij “geenszins sluitend is” en “geen enkele grondslag [kan] vinden in de relevante wetgeving”, maakt dit motiveringsgebrek niet goed.

Wat verzoeksters kritiek op “een al te vergaande interpretatie” van artikel II.26 van het bestuursdecreet betreft, kan bovendien verwezen worden naar de uiteenzetting in de memorie van toelichting bij deze bepaling, waaruit het belang van de openbaarheid, in het licht van de versterking van de rechtsstaat en de democratie, mag blijken:

“[...] In deze bepaling wordt aangegeven dat dit hoofdstuk de verdere concrete uitwerking inhoudt van de bepaling uit artikel 32 van de Grondwet. De openbaarheid van bestuur wil hiermee zowel de rechtsstaat als de democratie versterken. De toegang tot bestuursdocumenten biedt de burger immers een betere rechtsbescherming, die zowel op het preventieve als op het curatieve vlak ligt. Een bestuursinstantie die weet heeft dat de

burgers over zijn schouder heen kunnen kijken, zal er alle baat hebben om zijn taken zo goed mogelijk uit te voeren. En de bestuursinstanties krijgen meteen ook een mogelijkheid de burger te tonen dat het goed werk levert, wat het vertrouwen tussen burger en bestuur enkel maar ten goede kan komen. Anderzijds kan de burger op grond van de bestuursdocumenten waarin hij toegang heeft, ook nagaan of er reden is om beslissingen van het bestuur voor de rechter te brengen. Zo kunnen zowel nutteloze procedures voor de rechter voorkomen worden, maar kunnen waar nodig foutieve of onzorgvuldige beslissingen aangevochten worden. De toegang tot bestuursdocumenten biedt ook mogelijkheden tot een grotere mate van democratie en actieve betrokkenheid van de burger. Een aantal door de grondwet gewaarborgde fundamentele rechten, zoals het kiesrecht, de vrijheid van meningsuiting, de drukpersvrijheid kunnen in een informatiesamenleving pas ten volle tot hun recht komen wanneer de burger ook over voldoende informatie beschikt. Ook nieuwe vormen van inspraak en participatie veronderstellen dat de burger over voldoende informatie beschikt, zoniet zijn ze een lege doos en verhogen ze niet het democratisch gehalte dat eraan toegeschreven wordt. Tenslotte biedt de openbaarheid van bestuur de mogelijkheid dat de burger zich bepaalde beleidsdoelstellingen eigen maakt. Het realiseren van een gezond leefmilieu bijvoorbeeld is slechts te realiseren wanneer de burger zich bewust is dat hij zijn eigen gedrag moet wijzigen. [...]” (*Parl. St.* VI. Parl. 2017-18, nr. 1656/1, 52-53).

6.2.8. De verzoekende partij overtuigt er voorts niet van dat huidig openbaarheidsverzoek “een onregelmatig hergebruik in de hand [...]werkt” en “manifest strijdig” is met artikel II.44, § 3, van het bestuursdecreet, dat erin voorziet dat “[d]e overheidsinstantie die een aanvraag tot openbaarmaking inwilligt, [...] in voorkomend geval in de beslissing [vermeldt] dat die inwilliging geen toestemming inhoudt om de gevraagde bestuursdocumenten te hergebruiken als vermeld in hoofdstuk 4”. In dit verband wordt vastgesteld dat de voormelde bepaling in de bestreden beslissing wordt geciteerd, en de beroepsinstantie er uitdrukkelijk op wijst dat een gebeurlijk hergebruik eerst een correcte aanvraag bij de overheidsinstantie vereist.

Ten andere zij opgemerkt dat er in de voorbereidende werken bij het bestuursdecreet op wordt gewezen dat het “centrale doeleinde” van de richtlijn 2003/98/EG het “stimuleren [is] van hergebruik van overheidsinformatie wanneer dit toelaatbaar is”, en blijkt eruit dat “Vlaanderen [...] een beleid wil voeren waarbij hergebruik ook effectief wordt gestimuleerd” (*Parl. St.* VI. Parl. 2017-18, nr. 1656/1, 89).

6.2.9. De verzoekende partij blijkt in haar verzoekschrift geen concrete kritiek te uiten op de overwegingen in de bestreden beslissing dat de overheidsinstantie in antwoord op een aanvraag tot openbaarmaking kan verwijzen naar de vindplaats van gepubliceerde bestuursdocumenten, zodat de automatische publicatie van het antwoord niet automatisch leidt tot de publicatie van de bestuursdocumenten zelf. Zij beperkt er zich met betrekking tot dit motief toe te stellen dat de “overige motieven” niet draagkrachtig zijn, in de zin dat zij “(i) naast de kwestie zijn, (ii) zich beperken tot loutere stijlformuleringen of (iii) geen steun vinden in draagkrachtige bronnen en derhalve niet aannemelijk zijn”.

6.2.10. Eerst in haar laatste memorie, en dus laattijdig, betoogt de verzoekende partij dat er een “verwerking” door het internetplatform “Transparencia” zal plaatsvinden en dat een deel van de documenten “mogelijks ook besproken en verwerkt zal worden in de blog van Transparencia”. Noch het verzoekschrift noch de beroepen beslissing maakt gewag van het bespreken, laat staan het verwerken van de documenten. In de beroepen beslissing wordt integendeel als enig motief aangevoerd dat de vragen die beantwoord worden via het platform “Transparencia” “automatisch [worden] gepubliceerd”, wat volgens de beroepen beslissing het hergebruik van bestuursdocumenten impliceert, reden waarom “[niet] kan [...] ingegaan worden” op de “vragen gesteld via Transparencia.be” (zie randnummer 6.2.2). In het verzoekschrift wordt daarbij aansluitend aangegeven dat in iedere mail van B.D.B. de volgende “disclaimer” werd aangegeven:

“Disclaimer: dit bericht en de antwoorden/documenten die u aanmaakt, worden vrij toegankelijk op internet geplaatst.”

6.3. De verzoekende partij toont gezien het voormelde geen schending van de aangevoerde rechtsregels aan.

6.4. De middelen worden verworpen.

B. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

7.1. De verzoekende partij roept in een derde middel, in ondergeschikte orde, de schending in van artikel III.90 van het bestuursdecreet en de artikelen 1, 2, 3, 7, 8 en 12 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 juli 2007 ‘tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie’, alsook voert zij machtsoverschrijding aan.

Zij betoogt dat mocht de beroepsinstantie terecht hebben geoordeeld dat er *in casu* geen hergebruik voorligt, zij in dit geval haar bevoegdheid te buiten is gegaan. Net zoals een afzonderlijke aanvraag- en beoordelingsprocedure is voorzien voor aanvragen tot openbaarmaking en aanvragen tot hergebruik, zijn er ook afzonderlijke afdelingen van de beroepsinstantie ingericht voor de behandeling van deze beroepen. Indien de verwerende partij meende “dat de aanvraag niet als een aanvraag tot hergebruik kwalificeerde”, had zij zich onbevoegd dienen te verklaren, aangezien zij “zetelde en handelde als Afdeling hergebruik van overheidsinformatie”.

7.2. In haar laatste memorie doet de verzoekende partij nog gelden dat bevoegdheden steeds uitgeoefend dienen te worden door het orgaan of door de instantie die daarvoor bevoegd is. Overheidsinstanties kunnen niet beschikken over hun bevoegdheden en kunnen deze niet zonder meer laten uitoefenen door andere organen of instanties. Zij verwijst dienaangaande naar artikel 33 van de Grondwet, “waaruit kan worden afgeleid dat bestuursorganen in beginsel slechts de bevoegdheden bezitten die hun door de Grondwet, wet of het decreet zijn toegewezen en zij deze bevoegdheden dienen uit te oefenen zoals voorgeschreven” en naar desbetreffende rechtspraak van de Raad van State. Daarenboven speelt volgens verzoekster in deze ook het *patere legem*-beginsel, waaruit volgt dat de verwerende partij zich aan haar eigen bevoegdheidsverdelende regels dient te houden.

Beoordeling

8.1. Artikel III.90 van het bestuursdecreet bepaalt:

“Er wordt een beroepsinstantie opgericht, samengesteld uit personeelsleden van de Vlaamse administratie of van de lokale overheden, die belast is met het behandelen van beroepen over:

1° de toegang tot bestuursdocumenten als vermeld in artikel II.48;

2° het hergebruik van overheidsinformatie als vermeld in artikel II.69.

De Vlaamse Regering stelt de nadere regels vast met betrekking tot de samenstelling en de werkwijze van de beroepsinstantie”.

Artikel 1 van het besluit van de Vlaamse regering ‘tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie van 19 juli 2007’ (hierna: het oprichtingsbesluit) luidt:

“Er wordt een beroepsinstantie opgericht inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie. Die beroepsinstantie bestaat uit twee afdelingen: een afdeling openbaarheid van bestuur en een afdeling hergebruik van overheidsinformatie”.

Artikel 2 van het oprichtingsbesluit bepaalt:

“§1. De afdeling openbaarheid van bestuur, die de beroepsinstantie zal uitmaken, vermeld in artikel III.90 van het bestuursdecreet van 7 december 2018, is samengesteld uit vier leden onder wie een voorzitter. Elk lid heeft een plaatsvervanger.

De leden en hun plaatsvervangers hebben minstens twee jaar nuttige juridische ervaring opgedaan.

§ 2. De afdeling hergebruik van overheidsinformatie, die de beroepsinstantie zal uitmaken, vermeld in artikel III.90 van het bestuursdecreet van 7 december 2018, is samengesteld uit vier leden onder wie een voorzitter. Elk lid heeft een plaatsvervanger.

De leden en hun plaatsvervangers hebben minstens twee jaar nuttige economische, technische of juridische ervaring opgedaan”.

8.2. Artikel III.90 van het bestuursdecreet voorziet voorts in één enkele beroepsinstantie. Waar het oprichtingsbesluit een afdeling openbaarheid van bestuur en een afdeling hergebruik van overheidsinformatie instelt, betreft dit de interne werking van de beroepsinstantie. Er volgt geen onbevoegdheid van de afdeling hergebruik van overheidsinformatie van de beroepsinstantie uit, wanneer die afdeling, zoals te dezen, het beroep ontvankelijk verklaart voor wat de vraag tot

openbaarmaking betreft, en onontvankelijk voor wat het hergebruik betreft, temeer nu zowel de verzoekende partij als B.D.B hebben aangegeven dat het dispuut in wezen de inhoud van het begrip “hergebruik” betreft.

8.3. In zoverre de verzoekende partij eerst in haar laatste memorie een schending van het *patere legem*-beginsel aanvoert, is dit laattijdig en is het middel onontvankelijk.

8.4. Het middel wordt verworpen.

V. Conclusie

9. Gelet op de verwerping van alle middelen hiervoor, moet het beroep hoe dan ook als ongegrond verworpen worden.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro , een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust