

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.715 van 12 december 2024
in de zaak A. 242.692/VII-42.651**

In zake: het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Gregory Verhelst en Matthias Ballieu
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Bouwmeestersstraat 11
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

 het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
 de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
 en hergebruik van overheidsinformatie
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Sofie Logie en Thomas Fiers
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beneluxpark 27B
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij:

 de VZW BOERENBOND
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Jan Bouckaert en Maxine Potargent
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Loksumstraat 25
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 8 augustus 2024, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur, afdeling openbaarheid van bestuur, van 16 juli 2024 waarbij het beroep van de vzw Boerenbond tegen de beslissing van het departement Omgeving van 10 mei 2024 ontvankelijk en gegrond wordt bevonden

en waarbij de vrijgave van documenten wordt bevolen en het hergebruik van de vrijgegeven documenten wordt toegestaan.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Met een verzoekschrift van 3 september 2024 heeft de vzw Boerenbond gevraagd om in het geding te mogen tussenkomen.

Auditeur Benny De Sutter heeft op 19 september 2024 een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 november 2024.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Matthias Ballieu, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Jade Leenaert, die *loco* advocaten Sofie Logie en Thomas Fiers verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Jan Bouckaert, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter 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 3 april 2024 dient de vzw Boerenbond een verzoek in om een afschrift te verlenen en het hergebruik toe te staan van de volgende
ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.715 VII-42.651-2/21

bestuursdocumenten:

“- de ammoniakemissie van de landbouwsector (afzonderlijk maar inclusief de mestverwerking) berekend per locatie die in de G8-scenarioberekening in het VLOPS-IFDM model wordt gebruikt. Hiermee wordt bedoeld de berekende waarden door toepassing van de maatregelen uit het G8 scenario, vertrekkende van de inputdata van de VMM die per locatie werd berekend met het EMAM model;
- de stikstofemissie (opgedeeld in ammoniak en stikstofoxiden indien beschikbaar) van de industriesector die per locatie in de G8-scenario in het VLOPS-IFDM model wordt gebruikt; en
- de gegevens over de emissieveranderingen (verschil in emissies) tussen de situatie van het originele G8-scenario en de situatie met bijstellingen waarvan sprake in bijlage M ‘Wijzigingscontrole G8-scenario PAS’ in de plan-MER van PAS en dit per locatie en afzonderlijk voor de verschillende doelgroepen waarvan sprake in de wijzigingscontrole (piekbelasters, mestverwerkingsinstallaties...).”

3.2. Met een beslissing van 10 mei 2024 wordt het verzoek afgewezen op grond van de volgende motieven:

“U heeft samen met een aantal andere belanghebbende partijen op 2 juni 2023 een beroep tot nietigverklaring ingediend bij de Raad van State tegen het besluit van de Vlaamse Regering van 10 maart 2023 houdende vaststelling van een programmatische aanpak stikstof (PAS). Die procedure is bij de Raad van State gekend onder het rolnummer G/A 239.378/VII-42.085. Het Vlaams Gewest is in deze procedure verwerende partij. De partijen hebben in deze procedure hun schriftelijke memories neergelegd en wachten thans op het verslag van de Auditeur bij de Raad van State. De aangevoerde wettigheidskritieken worden betwist door het Vlaams Gewest.

In het kader van deze procedure worden inzonderheid middelen ontwikkeld over het feit dat het plan-MER en de definitief vastgestelde PAS niet zouden steunen op betrouwbare emissiegegevens. Tevens werd aangevoerd dat de procedure niet correct verlopen zou zijn, waarbij gewezen wordt op de zgn. wijzigingscontrole waarin aanvullende berekeningen werden uitgevoerd om na te gaan of de wijzigingen op grond van de inspraak uit het openbaar onderzoek potentieel zouden noodzaken tot een wijziging van de conclusies van het plan-MER.

Gelet op de hangende procedure bij de Raad van State, nota bene ingesteld door u als verzoeker in het kader van de openbaarheid van bestuur, kan het Departement Omgeving redelijkerwijze niet verplicht worden om de gevraagde gegevens mee te delen. Ook voor de overheid geldt dat van haar niet gevraagd kan worden om stukken voor te leggen aan een partij met wie zij al in een procedure verwickeld is, en die deze stukken vervolgens zal proberen te gebruiken tegen deze overheid in de hangende procedure. Dit zou de wapengelijkheid en het recht op een eerlijk verloop van het proces in het gedrang brengen.

Bovendien zijn er specifieke regels die de inzagemogelijkheden bepalen van documenten betreffende zaken die aanhangig zijn bij de Raad van State. Het Vlaams gewest heeft als verwerende partij in de procedure bij de Raad van State zoals vereist door de procedureregeling haar memorie van antwoord en de stukken van het administratief dossier neergelegd. Het zal desgevallend de Auditeur bij de Raad van State of de Raad van State zelf toekomen om de opportuniteit *c.q.* de noodzaak van neerlegging van aanvullende stukken te bevelen, dit in het kader van de inquisitoriale aard van de procedure bij de Raad van State.

Om die redenen dient op grond van een afweging van de belangen geoordeeld te worden dat het recht van de betrokken overheid op een eerlijk proces in deze concrete omstandigheden opweegt tegen het grondrecht van de openbaarheid van bestuur, en de weigering tot vrijgave verantwoord is. Dat de gevraagde informatie (deels) betrekking heeft op emissies in het milieu, leidt niet tot een andere beoordeling. Ook ten aanzien van informatie die op dergelijke emissies ziet, gelden voorgaande overwegingen en dient vastgesteld te worden dat het recht op een eerlijk proces hier dient te primeren.

Nu aldus de vrijgave geweigerd wordt in het kader van de openbaarheid van bestuur, wordt automatisch ook het hergebruik van de bestuursdocumenten geweigerd (art. II.53, § 2, 3° Bestuursdecreet).”

3.3. Tegen deze weigeringsbeslissing stelt de vzw Boerenbond beroep in bij de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur.

In het kader van deze beroepsprocedure heeft het Vlaamse Gewest de volgende toelichting verschaft aan de beroepsinstantie:

“In concreto motivering van de weigering
[...]

In de beslissing werd aangehaald dat de verzoekende partij op 2 juni 2023 bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld tegen het besluit van de Vlaamse Regering van 10 maart 2023 houdende vaststelling van een programmatische aanpak stikstof (PAS). De door de Vlaamse Regering vastgestelde PAS vormde de basis voor het Decreet van 26 januari 2024 over de programmatische aanpak stikstof. Deze procedure is bij de Raad van State gekend onder het rolnummer G/A 239.378/VII-42085. Kopie van het verzoekschrift en van de door het Vlaamse gewest neergelegde memorie van antwoord wordt hierbij gevoegd (BIJLAGEN: verzoekschrift Raad van State en memorie van antwoord Vlaamse Gewest).

[...]

Het openbaarheidsverzoek heeft betrekking op de gegevens die in het kader van de voorbereiding van de PAS gebruikt werden om scenarioberekeningen uit te voeren, dit met het oog op een afweging van de diverse beleidsalternatieven (of scenario's) in het licht van de zgn. 2030-doelstelling, *i.e.* tegen het jaar 2030 voor elk A-habitattype in

een SBZ-H de gemiddelde overschrijding van de kritische depositiewaarde (KDW) met minstens 50% reduceren ten opzichte van de toestand in het referentiejaar 2015. Daartoe werd gebruik gemaakt van het zgn. VLOPS-IFDM model (bestaande uit een combinatie van twee modellen, namelijk VLOPS en IFDM; door deze twee modellen te combineren, kunnen gedetailleerde simulaties worden uitgevoerd die rekening houden met zowel de verspreiding van stikstof in de lucht als de uiteindelijke depositie op de bodem). Het zgn. G8-scenario is het door de Vlaamse regering weerhouden emissiereductiescenario, omvattende een aantal generieke emissiereducties die van toepassing zijn over heel Vlaanderen. De PAS voegt aan dat scenario nog een pakket bijkomende maatregelen toe in de zgn. maatwerkgebieden, waar de generieke maatregelen op zich niet volstaan om de 2030-doelstelling te realiseren (dit is het zgn. M8-scenario).

De effecten van de generieke maatregelen op de emissies van de inrichtingen op het grondgebied van het Vlaamse Gewest worden in het model ingegeven om vervolgens in kaart te brengen hoe dit zich op het niveau van de deposities binnen SBZ-H vertaalt. De Boerenbond wenst de emissiegegevens voor alle emissiebronnen binnen de sectoren industrie en landbouw te bekomen. Bovendien wenst men die gegevens niet alleen te bekomen voor het oorspronkelijke G8-scenario (de eerste twee vragen), maar ook voor het bijgestelde scenario dat aan een wijzigingscontrole onderworpen werd (de derde vraag).

De openbaarheid van voormelde gegevens werd geweigerd omdat er een duidelijke rechtstreekse band is tussen het verzoek tot openbaarheid en het hangende beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State, wat alleen maar in de verf wordt gezet doordat beide verzoeken uitgaan van dezelfde partij. Boerenbond vzw heeft het beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State ingesteld omdat de PAS een belangrijke impact zou hebben op de landbouwsector, en het beroep er aldus toe strekt de belangen van haar leden landbouwers te beschermen, zo wordt aangevoerd bij de uiteenzetting van het belang bij het beroep. Als vzw komt de Boerenbond dus op voor een welbepaalde belangengroep, wat zich vertaalt in de bij de Raad van State aangevoerde middelen.

In het verzoekschrift worden een hele reeks wettigheidskritieken aangevoerd. Inzonderheid wordt aangevoerd dat in de uiteindelijk door de Vlaamse regering vastgestelde PAS wijzigingen werden doorgevoerd ten aanzien van het in het oorspronkelijke plan-MER onderzochte G8-scenario, waarbij de wijzigingscontrole die naar aanleiding van die wijzigingen werd uitgevoerd (en die geïntegreerd werd in het uiteindelijk goedgekeurde plan-MER) gebreken zou vertonen en niet correct tot stand zou gekomen zijn. Verder wordt aangevoerd dat het plan-MER en de passende beoordeling voor andere sectoren dan de landbouw zouden uitgaan van onvolledige emissiegegevens, zodat de emissiebijdrage van de landbouw zou overschat worden. Verder wordt aangekaart dat de beoordelingskaders voor stikstofemissies die voor de diverse sectoren aangereikt worden met het oog op de uitvoering van de habitattoets op projectniveau, een ongeoorloofd verschil in behandeling zouden instellen ten koste van de landbouw.

Bemerkt dat in het vierde middel in het beroep bij de Raad van State wordt

ingeroepen dat niet alle gegevens waarnaar het plan-MER verwijst ter inzage gelegd werden tijdens het openbaar onderzoek, met name wijzend op een wetenschappelijke studie waarin ondanks een openbaarheidsverzoek geen inzage zou verleend zijn. De verzoekende partij ziet daarin een reden om tot de onwettigheid van de MER-procedure en de uiteindelijke besluitvorming te concluderen.

Er is dus overduidelijk een band tussen het openbaarheidsverzoek en de hangende procedure. Het lijdt geen twijfel dat de informatie die in het kader van het openbaarheidsverzoek ingewonnen wordt, vervolgens ook zal gebruikt worden in een poging de onwettigheid aan te tonen van de door de Vlaamse regering vastgestelde PAS, en allicht ook in een beroep tegen het Stikstofdecreet bij het Grondwettelijk Hof (de termijn om dergelijk beroep in te dienen bedraagt 6 maanden te rekenen vanaf de publicatie in het Belgisch Staatsblad die plaatsvond op 22 februari 2024).

[...]

De uitzonderingsgrond werd voorzien omdat één partij anders op grond van de openbaarheid van bestuur verplicht zou kunnen worden stukken in het gerechtelijk debat te brengen die tegen haar (of een andere aan openbaarheid onderworpen overheidsinstantie) zouden kunnen pleiten, daar waar de andere partij, *in casu* vzw Boerenbond, enkel die elementen die haar eis ondersteunen, kenbaar mag maken om het oordeel van de rechter te beïnvloeden. Het is dan ook terecht een vast standpunt van de Beroepsinstantie dat de uitzonderingsgrond van artikel II.36, §1, lid 2, 8° Bestuursdecreet een correctief is op de openbaarheid om te beletten dat een instantie zou worden verplicht in een rechtsgeding de tegenpartij informatie ter beschikking te stellen die vervolgens tegen haar (of een andere aan openbaarheid onderworpen overheidsinstantie) wordt uitgespeeld.

Afweging van ‘maatschappelijke’ belangen

Verder wordt door vzw Boerenbond opgeworpen dat tevens rekening moet gehouden worden met andere maatschappelijke belangen dan het louter processuele belang van het Vlaamse Gewest in het kader van de hangende procedure. Gesteld wordt dat de vrijgave van deze gegevens zou beantwoorden aan een groot maatschappelijk belang, nu de openbaarheid van emissiegegevens van belang zou zijn in functie van de milieubescherming, het maatschappelijk debat en om de deugdelijkheid te beoordelen van de maatregelen die in het kader van de PAS opgelegd worden aan de landbouwsector.

Hier dienen toch een aantal zaken in het juiste perspectief gezien te worden. Vooreerst is het duidelijk dat vzw Boerenbond in deze niet optreedt ter behartiging van het algemeen belang, maar wel als voorvechter van de belangen van één specifieke doelgroep, namelijk die van haar leden. In het beroep bij de Raad van State wordt gesteld dat de landbouwsector zonder redelijke verantwoording aan een strenger regime zou worden onderworpen dan andere sectoren. Het openbaarheidsverzoek maakt deel uit van een *fishing expedition* in de hoop dat de vrijgave van bepaalde gegevens die gebruikt werden in het kader van de voorbereiding van het plan-MER nieuwe argumenten zou kunnen opleveren of bestaande argumenten zou kunnen versterken.

Verder is het niet zo dat het Vlaamse Gewest zou weigeren om emissiegegevens van bepaalde inrichtingen vrij te geven, want dat is niet

het voorwerp van het openbaarheidsverzoek. Het openbaarheidsverzoek ziet niet op gegevens inzake bestaande emissies, maar op de gemodelleerde emissies in geval van implementatie van de G8-maatregelen die in het VLOPS-IFDM-model werden ingegeven om depositieberekeningen uit te voeren. Dit zijn dus computersimulaties bestemd voor de MER-deskundigen. De uitkomst van deze berekeningen werd niet achtergehouden, maar maakt precies het voorwerp uit van het plan-MER dat volgens de gebruikelijke regels aan de openbaarheid werd onderworpen.

Het is dus volledig onjuist te stellen dat het Vlaamse Gewest bepaalde emissiegegevens zou willen onttrekken aan het maatschappelijk debat. Er bestaat evenwel geen enkele verplichting om louter berekende waarden bestemd voor een MER-deskundige vrij te geven. Die berekeningen zijn complex en louter theoretisch, en kaderen louter in de voorbereiding van het MER. Het MER zelf wordt wel ter inzage gelegd, met overigens ook een niet-technische samenvatting om de begrijpbaarheid voor het publiek ervan te verhogen.”

3.4. Met het thans bestreden besluit van 16 juli 2024 verklaart de beroepsinstantie het beroep ontvankelijk en gegrond en legt zij de verplichting op om de betrokken bestuursdocumenten openbaar te maken door er een afschrift van te verstrekken. Ook het hergebruik van de gevraagde bestuursdocumenten wordt toegestaan.

Die beslissing steunt op de volgende motieven:

“Zoals hierboven vermeld, is er sprake is van een bij de Raad van State hangend beroep tot nietigverklaring, gericht tegen het besluit van de Vlaamse Regering van 10 maart 2023 houdende vaststelling van een programmatische aanpak stikstof (het PAS-besluit).

De huidige beroeper die de openbaarmaking van bepaalde bestuursdocumenten vraagt is de tegenpartij van het Vlaamse Gewest in het voormelde rechtsgeding. De beroeper vraagt de tegenpartij via het Bestuursdecreet om bepaalde informatie ter beschikking te stellen en kan deze informatie, gelet op het voorwerp van het hangend geding (zie samenvatting hierboven) ook rechtstreeks uitspelen in het rechtsgeding, aangezien hij daarin betrokken partij is. Het kan derhalve gaan om informatie die door Omgeving ter beschikking zou gesteld worden aan beroeper en die vervolgens tegen het Vlaamse Gewest zou worden uitgespeeld in een hangend rechtsgeding.

Nu de beroeper tot openbaarmaking van de gevraagde bestuursdocumenten betrokken partij is in de vermelde administratiefrechtelijke procedure, en de betrokken informatie (nog) niet aanwezig blijkt te zijn in het betrokken rechtsgeding, komt het aan Omgeving toe om te verduidelijken hoe en in welke mate de vrijgave van de stukken aan de beroeper het eerlijk procesverloop zou kunnen verstoren. De uitzonderingsgrond vermeld in

artikel II. 36, § 1, tweede lid, 8° van het Bestuursdecreet dient restrictief te worden toegepast en vereist een voldoende concrete onderbouwing aangaande het risico op een oneerlijk procesverloop. Bovendien betreft het voorwerp van het openbaarheidsverzoek voor het overgrote deel informatie aangaande emissies. Hierbij dient nogmaals benadrukt te worden dat voor emissiegegevens de motiveringsdrempel hoog ligt als men de openbaarmaking wil weigeren. De beroepsinstantie stelt echter vast dat deze hoge graad van (concrete) motivering in casu lijkt te ontbreken. Deze vaststelling volstaat op zich reeds om de betrokken uitzonderingsgrond in casu af te wijzen. Maar zelfs in de veronderstelling dat de uitzonderingsgrond toch van toepassing was geweest in deze zaak (deze veronderstelling wordt niet gedragen door de beroepsinstantie) wordt hieronder nog, als het ware ten overvloede, gemotiveerd waarom de uitzonderingsgrond hier niet met succes zou kunnen ingeroepen worden. Hoewel de inzet van het hangend rechtsgeding mogelijk aanzienlijk is (bij een vernietiging van het PAS-besluit moet mogelijk de plan-mer-procedure voor de PAS hernomen worden), ziet de beroepsinstantie niet in waarom berekende waarden en de gegevens die werden ingevoerd in een rekenmodel om tot bepaalde berekende waarden te komen, niet kunnen vrijgegeven worden (bijvoorbeeld om de vergelijking te kunnen maken als er met andere - meer actuele - inputdata zou gewerkt worden).

Als argument tot weigering van openbaarmaking op grond van artikel II.36, § 1, tweede lid, 8° Bestuursdecreet wordt aangehaald dat Boerenbond VZW niet optreedt ter behartiging van het algemeen belang, maar wel als voorvechter van de belangen van één specifieke doelgroep. In verband met de vereiste belangenafweging geldt het principe dat de uitzonderingen alleen worden ingeroepen als het belang van de openbaarheid niet primeert. Daarmee wordt bedoeld: een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Deze bepaling betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover de belangen die met de uitzonderingen beschermd worden. Het gaat om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort..’ (Parl.St. VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 56). De openbaarmaking ten koste van het beschermde belang mag enkel maar worden bevolen als daarmee het algemeen belang gediend wordt.

De beroepsinstantie is in casu de mening toegedaan dat er sprake is van een ‘groot maatschappelijk issue’ en een algemeen belang dat de openbaarmaking kan rechtvaardigen. Het heersende stikstofdebat reikt verder dan enkel landbouw^[...]. Ook milieu, industrie, wonen e.d.m. worden er door gevat. Het feit dat de beroeper optreedt namens Boerenbond VZW doet geen afbreuk aan de vaststelling dat het openbaarheidsverzoek kadert binnen een groot maatschappelijk issue. In voorliggend geval dient het algemeen belang geacht te worden te primeren.

Daar waar Omgeving de beroeper verwijt een ‘fishing expedition’ op te zetten, wordt er mogelijk - onder meer - gealludeerd op nog andere procedures die zich vermoedelijk aankondigen. Zo staat bvb. te lezen op <https://vilt.be/nl/nieuws/verenigde-veehouders-stapt-naar-grondwettelijk-h-of-tegen-stikstofdecreet>: ‘Vzw Verenigde Veehouders heeft een verzoekschrift tot schorsing en nietigverklaring van het stikstofdecreet

ingediend bij het Grondwettelijk Hof. Ze vraagt dit onder meer op grond van onjuiste cijfers die gebruikt worden en omdat er sprake is van schending van het gelijkheidsbeginsel. Boerenbond, dat eerder aankondigde naar het Grondwettelijk Hof te zullen stappen, heeft naar eigen zeggen nog geen verzoekschrift ingediend, maar zal dit wel nog doen. Daar is nog tot eind augustus de tijd voor. (...) De landbouworganisatie wil tegen dan een goed onderbouwd dossier klaar hebben om in te dienen.’ De dreiging met het instellen van een geding voor het Grondwettelijk Hof blijft voor de beoordeling van het huidige beroep echter zonder relevantie.

Ook de bemerking van Omgeving dat er geen enkele verplichting bestaat om louter berekende waarden bestemd voor een MER-deskundige vrij te geven doet weinig ter zake voor de beoordeling van voorliggend beroep. Het zijn niet de berekende waarden (gemodelleerde emissies, computersimulaties) doch wel de gegevens die daarvan aan de bron liggen waarvan de openbaarmaking gevraagd wordt door de beroeper. Het feit dat de berekeningen complex en louter theoretisch zouden zijn en louter zouden kaderen in de voorbereiding van het MER, vormen op zich geen argument om de openbaarmaking te weigeren. De vermelding dat het MER zelf wél ter inzage wordt gelegd (met ook een niet-technische samenvatting om de begrijpbaarheid voor het publiek ervan te verhogen) speelt evenmin een rol voor het onderzoek naar de openbaarheid van de gevraagde bestuursdocumenten.

Ook het gegeven dat de Raad van State conform artikel 23 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de gedingpartijen kan verplichten om in het kader van de lopende procedure stukken voor te leggen die nodig zijn voor de beslechting van het hangende rechtsgeding leidt in casu niet tot een ander oordeel van de beroepsinstantie.

De beroepsinstantie [ziet] tevens geen andere uitzonderingsgronden die zich zouden verzetten tegen de openbaarmaking van de betreffende bestuursdocumenten.

Om deze redenen wordt het beroep als gegrond beschouwd.

Gelet op de beoordeling van het beroep tegen de weigering van de openbaarheid, zijn de beschikbare documenten vatbaar voor hergebruik onder de voorwaarden zoals bepaald in titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet. Overeenkomstig artikel II.55 en II.66 van het Bestuursdecreet heeft het recht op hergebruik betrekking op bestuursdocumenten. Op grond van deze bepalingen is elke overheidsinstantie (met uitzondering van bibliotheken, musea en archiefinstellingen) in principe verplicht hergebruik toe te staan van de beschikbare bestuursdocumenten.

In de aanvraag tot hergebruik wordt het beoogd hergebruik omschreven als onderzoek en analyse en het informeren van hun eigen leden en het brede publiek. Het hergebruik van de bestuursdocumenten dient om het brede publiek te informeren, net als de eigen leden van de beroeper. Er kan net als bij de beoordeling van de openbaarheid ook gewezen worden op de grote maatschappelijke impact van de problematiek die een maatschappelijk debat net relevant maakt.

Het hergebruik kan slechts geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen II.53, § 2, van voormeld decreet. De uitzondering voor

bestuursdocumenten of onderdelen ervan waarvoor de toegang is beperkt of uitgesloten op basis van de geldende bepalingen die de toegang tot bestuursdocumenten nader regelen is bepaald in artikel II.53, § 2, 3°. Overeenkomstig de Memorie van toelichting verwijst deze bepaling naar de uitzonderingen zoals die vervat zijn in de geldende regeling inzake toegang tot bestuursdocumenten (waarbij zowel de in dit decreet voorziene uitzonderingen als de uitzonderingen die verband houden met de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid of andere gemeenschappen of gewesten worden bedoeld).

Gelet op de beoordeling van het beroep tegen de weigering van de openbaarheid, heeft de overheidsinstantie ten onrechte toepassing gemaakt van de uitzondering op het hergebruik, bepaald in artikel II.53, § 2, 3° van het Bestuursdecreet.

De beroepsinstantie ziet ook geen andere uitzonderingsgronden die zich zouden verzetten tegen het hergebruik van de betreffende bestuursdocumenten.”

IV. Tussenkoms

4. De tussenkomsde partij blijkt voordeel te halen uit de bestreden beslissing en heeft er belang bij dat de vordering wordt afgewezen. Bijgevolg moet haar verzoek worden ingewilligd.

V. Onderzoek van de vordering

5. Krachtens artikel 17, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden.

Ernst van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van de verzoekende partij

6. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 32 van de Grondwet, van artikel II.36, § 1, tweede lid, 8°, van het bestuursdecreet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet) en van artikel 23 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 *juncto* artikel 87 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna: algemeen procedurereglement), alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht. Tevens wordt gesteld dat voor het nemen van de bestreden beslissing de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag ontbreekt.

In een eerste middelonderdeel betoogt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing de openbaarmaking van bestuursdocumenten beveelt aan een partij waarmee zij in een procedure voor de Raad van State is verwickeld en waarbij het duidelijk is dat de vrij te geven bestuursdocumenten in dat geding tegen haar zullen worden gebruikt. De verwerende partij stelt in dit verband ten onrechte dat niet is verduidelijkt hoe en in welke mate de vrijgave van de bestuursdocumenten het eerlijk procesverloop zou kunnen verstoren.

In het tweede middelonderdeel betwist zij dat er in het kader van de beslissing tot weigering van de vrijgave van de gevraagde bestuursdocumenten geen belangenafweging zou hebben plaatsgevonden. Ook zou de verwerende partij uitgaan van de foutieve premisse dat de vzw Boerenbond bij het verzoek tot openbaarheid het algemeen belang voor ogen zou hebben.

In een derde middelonderdeel wordt opgeworpen dat de verwerende partij zonder afdoende motivering is voorbijgegaan aan de mogelijkheid dat de Raad van State in het kader van een lopende procedure aan de overheid beveelt stukken neer te leggen die zij onder zich heeft.

Beoordeling

Ontvankelijkheid

7. Opdat een door haar aangevoerd middel ontvankelijk zou zijn, dient een verzoekende partij niet alleen duidelijk te maken welke rechtsregel of welk rechtsbeginsel zij geschonden acht, maar ook op welke wijze, naar haar oordeel, die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden beslissing wordt miskend.

In de uiteenzetting van het middel wordt niet toegelicht hoe artikel 87 van het algemeen procedurereglement en het rechtszekerheidsbeginsel geschonden zouden zijn.

Het middel is in die mate niet ontvankelijk.

Eerste en tweede onderdeel

8. 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.”

9. 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, arrest nr. 17/97, B.2.1 en 2.2; GwH 15 september 2004, arrest nr. 150/2004, B.3.2).

10. Elk beroep op een uitzonderingsbepaling moet concreet worden gemotiveerd met verwijzing naar de specifieke gegevens, eigen aan de zaak. Geen enkele uitzonderingsgrond kan op zich de grondslag vormen om aan een bestuursde systematisch de openbaarheid van bestuur te weigeren.

11. Overeenkomstig artikel II.36, § 1, van het bestuursdecreet wijzen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, de aanvraag tot openbaarmaking die betrekking heeft op bestuursdocumenten die milieu-informatie bevatten, af als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van “8° de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te krijgen”.

12. De uitzondering vermeld in artikel II.36, § 1, tweede lid, 8°, van het bestuursdecreet betreft een relatieve uitzonderingsgrond. De openbaarmaking wordt slechts afgewezen indien het beschermde belang door de openbaarmaking zou worden aangetast én er wordt vastgesteld dat het algemeen belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het beschermde belang.

13. Het algemeen belang van de openbaarheid wordt in de memorie van toelichting bij het bestuursdecreet als volgt toegelicht:

“De openbaarheid van bestuur wil [...] 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)

In de memorie van toelichting wordt specifiek met betrekking tot artikel II.36 van het bestuursdecreet gesteld:

“Dit artikel komt overeen met artikel 15 Openbaarheidsdecreet. In paragraaf 1 van dit artikel, wordt duidelijk gewezen op het feit dat er bij openbaarheidsverzoeken die betrekking hebben op milieu-informatie, een afwijkende regeling geldt inzake de toepasbare uitzonderingsgronden.

Vooreerst wordt expliciet gewezen op het feit dat alle in dit artikel opgenomen uitzonderingsgronden allemaal een relatief karakter hebben, dit wil zeggen dat de hieronder vermelde belangen dienen afgewogen te worden tegenover het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend, net zoals dit ook het geval is voor de uitzonderingen die aan bod komen in de artikelen II.33 en II.35 van dit ontwerp van Bestuursdecreet.

Ondanks dit belangrijke verschil met de andere ‘gewone’ informatie, met name het relatief karakter van alle uitzonderingsgronden in geval van milieu-informatie, bestaat toch een grote gelijkenis met de ‘gewone’ uitzonderingsgronden, zoals deze voorkomen in de artikelen II.34 en II.35. Voor milieu-informatie werd het grootste gedeelte van de uitzonderingen in geval van ‘gewone’ informatie trouwens woordelijk hernomen, maar werd er enkel een relatief karakter aan toegekend.

[...]

Tenslotte vormt de bescherming van het milieu waarop de informatie betrekking heeft een specifieke uitzonderingsgrond voor milieu-informatie. Concreet betekent dit dat de hierna opgesomde uitzonderingen voor milieu-informatie volkomen identiek zijn aan deze die gelden voor de andere informatie (algemeen regime):

[...]

8° rechtspleging;

[...]

Voor alle hiervoor vermelde uitzonderingsgronden wordt voor meer toelichting verwezen naar de commentaar bij de artikelen II.34 en II.35.” (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1656/1, 65-66)

De toelichting bij artikel II.35 van het bestuursdecreet verduidelijkt onder meer:

“Dit artikel komt overeen met artikel 14 Openbaarheidsdecreet. De in dit artikel opgenomen uitzonderingsgronden hebben alle een relatief karakter, dit wil zeggen dat de hieronder vermelde belangen dienen afgewogen te worden tegenover het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een

bestuursdocument is gediend, net zoals dit ook het geval is voor de uitzonderingen die aan bod komen in de artikelen II.33 en II.36.

De in dit artikel vermelde uitzonderingen zijn evenwel niet facultatief, maar verplicht. Dit wil zeggen dat indien na het proces van de belangenafweging geoordeeld wordt dat het te beschermen belang belangrijker wordt geacht dan het belang van de openbaarheid, deze uitzondering moet worden toegepast. De belangen die beschermd worden zijn maar beschermenswaardig voor zover de openbaarmaking schade aan een bepaald belang toebrengt. En zelfs wanneer er schade aan dit belang wordt aangebracht, is dit nog niet voldoende om het aan de openbaarmaking te onttrekken. Via een afwegingsproces moet duidelijk worden dat het belang dat men wil beschermen zwaarder doorweegt dan het algemeen belang dat gebaat is met de openbaarmaking. [...]

[...]

4° Rechtspleging

Deze uitzonderingsbepaling stelt dat bestuursdocumenten betreffende aangelegenheden die het voorwerp uitmaken van een burgerlijk of administratief rechtsgeding, niet voor openbaarheid in aanmerking komen. Deze uitzonderingsgrond is ingegeven door het deontologisch probleem waarmee de overheid geconfronteerd wordt wanneer zij gegevens ter beschikking moet stellen die in een rechtsgeding, waarbij die overheid zelf partij is, tegen haar kunnen gebruikt worden.

Bovendien zijn er specifieke regels die de inzagemogelijkheden bepalen van documenten betreffende zaken die aanhangig zijn bij de gerechtelijke instanties.

In het decreet wordt tevens benadrukt dat de bedoeling van deze uitzondering erin bestaat om de rechtspleging en het eerlijk verloop van een proces mogelijk te maken.” (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1656/1, 61 en 63)

14. De beoordeling en belangenafweging moeten blijken uit de motivering in de bestreden beslissing zelf of, minstens, uit de stukken van het administratief dossier die onmiskenbaar aan de beroepsinstantie zelf zijn toe te schrijven.

Wat de beoordeling van de door de beroepsinstantie gemaakte belangenafweging betreft, komt het de Raad van State niet toe om in de plaats van de beroepsinstantie een eigen afweging te maken. De Raad is binnen het raam van zijn rechtmatigheidstoezicht wel bevoegd om na te gaan of de beroepsinstantie is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan met een zorgvuldige beoordeling en binnen de grenzen van de redelijkheid tot haar besluit is gekomen.

15. Vooreerst wordt aangenomen dat in voorliggende zaak er een rechtstreeks verband bestaat tussen de bestuursdocumenten waarvan de openbaarmaking wordt gevraagd en een hangend rechtsgeding bij de Raad van State. De verwerende partij erkent in de bestreden beslissing ten andere dat de vzw Boerenbond de informatie waarvan de openbaarheid wordt gevraagd “gelet op het voorwerp van het hangend geding [...] ook rechtstreeks [kan] uitspelen in het rechtsgeding” en dat het derhalve kan gaan om “informatie die door Omgeving ter beschikking zou gesteld worden aan beroeper en die vervolgens tegen het Vlaamse Gewest zou worden uitgespeeld in een hangend rechtsgeding”.

Uit die vaststelling vloeit evenwel niet automatisch voort dat de betrokken documenten aan de openbaarmaking moeten worden onttrokken. Daarvoor is onmisbaar vereist dat er een afweging plaatsvindt tussen enerzijds de bescherming van het belang van de rechtspleging en de mogelijkheid om een eerlijk proces te krijgen en anderzijds het algemeen belang dat gediend zou worden door de openbaarmaking van de bestuursdocumenten, waarbij wordt geconcludeerd dat het belang dat men wil beschermen zwaarder doorweegt dan het algemeen belang dat gebaat is met de openbaarmaking.

16. In de motieven van de bestreden beslissing wordt gepreciseerd dat de uitzonderingsgrond van artikel II.36, § 1, tweede lid, 8°, van het bestuursdecreet niet betekent dat “de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover de belangen die met de uitzonderingen beschermd worden”, maar dat het gaat “om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort”.

Het standpunt van de verzoekende partij dat de behartiging van zogenaamd “hogere” belangen niet behoort tot de statutaire doelstellingen van de vzw Boerenbond, maar zij enkel opkomt voor de behartiging van de private belangen van een welbepaalde beroepsgroep, met name landbouwers, is op het eerste gezicht niet pertinent in het kader van de door artikel II.36 van het bestuursdecreet vereiste belangenafweging. In artikel II.40, § 3, van het bestuursdecreet wordt overigens bepaald dat de aanvrager geen belang hoeft aan te

tonen, tenzij de aanvraag betrekking heeft op “de openbaarmaking van informatie van persoonlijke aard”, wat *in casu* niet het geval is.

17. Voorts heeft de beroepsinstantie in de bestreden beslissing expliciet gesteld dat in dit geval bij de belangenafweging het algemeen belang dient te primeren omdat er sprake is van een ‘groot maatschappelijk issue’ aangezien het “heersende stikstofdebat [...] verder [reikt] dan enkel landbouw” en er ook “industrie, wonen e.d.m. worden [...] door gevat”.

De verzoekende partij toont op het eerste gezicht niet aan dat die beschouwingen berusten op foutieve gronden, noch dat ze doen blijken van een onredelijke beoordeling. Inzonderheid ontkracht de verzoekende partij niet dat het stikstofdebat niet enkel de landbouw, maar in feite de gehele samenleving aanbelangt. Aan deze vaststelling wordt geen afbreuk gedaan doordat de vzw Boerenbond als beroepsorganisatie van oordeel is dat landbouwers door de PAS aan een strenger regime worden onderworpen.

18. Het eerste en het tweede middelonderdeel ontberen de vereiste ernst.

Derde onderdeel

19. Met het bekritiseerde motief lijkt de beroepsinstantie enkel te hebben willen aangeven dat de mogelijkheid tot het overleggen van stukken in het hangende rechtsgeding, in toepassing van artikel 23 van gecoördineerde wetten op de Raad van State, haar er niet toe brengt te besluiten dat het “heersende stikstofdebat” niet te beschouwen zou zijn als een “groot maatschappelijk issue”.

20. Het derde middelonderdeel is niet ernstig.

Conclusie

21. Het eerste middel is niet ernstig.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van de verzoekende partij

22. Als tweede middel wordt de schending aangevoerd van artikel II.36, § 1, tweede lid, 8°, van het bestuursdecreet, gelezen in samenhang met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden *juncto* artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van 12 december 2007 *juncto* artikel 14 van het Verdrag van 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten, alsook van het algemeen rechtsbeginsel van wapengelijkheid, van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, van het zorgvuldigheidsbeginsel en van de materiële motiveringsplicht. Opnieuw wordt gesteld dat de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag ontbreekt.

De verzoekende partij betoogt dat de bestreden beslissing verplicht om bestuursdocumenten mee te delen aan een partij waarmee zij in een administratiefrechtelijk geding is verwickeld en waarbij de vrijgegeven documenten vervolgens in dat geding zullen worden gebruikt ter versterking van de procespositie van deze partij. Ter zake benadrukt de verzoekende partij dat zij in het kader van de beroepsprocedure bij de beroepsinstantie uitdrukkelijk heeft gewezen op haar belang bij de eerbiediging van het recht op een eerlijk proces, in het bijzonder op de wapengelijkheid als onderdeel van dit recht. De verzoekende partij besluit dat zij zich wel degelijk kon beroepen op de uitzonderingsgrond voorzien in artikel II.36, § 1, tweede lid, 8°, van het bestuursdecreet.

Beoordeling

Ontvankelijkheid

23. In de uiteenzetting van het middel wordt niet toegelicht hoe de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht geschonden zouden zijn.

Het middel is in die mate niet ontvankelijk.

Ernst van het middel

24. Uit de beoordeling van het eerste middel volgt dat de beroepsinstantie terecht tot het besluit kon komen dat de openbaarmaking van de betrokken bestuursdocumenten niet geweigerd moest worden in toepassing van de uitzonderingsgrond van artikel II.36, § 1, tweede lid, 8°, van het bestuursdecreet. De verzoekende partij slaagt er niet in om de onjuistheid of onredelijkheid van de door de beroepsinstantie uitgevoerde belangenafweging aannemelijk te maken.

25. Het tweede middel is niet ernstig.

26. Er is niet voldaan aan één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing worden toegewezen.

Deze vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen.

BESLISSING

1. Het verzoek van de vzw Boerenbond tot tussenkomst wordt ingewilligd.

2. De Raad van State verwierpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twaalf december tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Peter Sourbron,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Peter Sourbron