

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.654 van 18 maart 2025
in de zaak A. 234.015/XII-9604**

In zake : S.J.

tegen :

1. het VLAAMSE GEWEST
2. de VLAAMSE GEMEENSCHAP
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 1 juli 2021, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de beroepsinstantie inzake de openbaarheid van bestuur d.d. 12 mei 2021 (OVB/2021/157)” waarbij “[h]et beroepschrift van [verzoekster] d.d. 6 april 2021 tegen de weigeringsbeslissing van de dienst Dierenwelzijn om een afschrift te bezorgen van de retrospectieve analyses betreffende de onderzoeksprojecten die niet-menselijke primaten gebruikten en die tussen 2017 en 2020 afgelopen zijn, [...] als ontvankelijk doch ongegrond [wordt] beschouwd”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 254.231 van 6 juli 2022 is het debat heropend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 maart 2025.

Staatsraad Ann Coolsaet heeft verslag uitgebracht.

Verzoekster en advocaat Joost Hoste, die *loco* advocaat Patrick Devers verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een 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 8 maart 2021 vraagt verzoekster aan de dienst Dierenwelzijn van het departement Omgeving van het Vlaamse Gewest (hierna: dienst Dierenwelzijn) om een kopie van de retrospectieve analyses betreffende de onderzoeksprojecten die niet-menselijke primaten gebruikten en die tussen 2017 en 2020 afgelopen zijn. Zij geeft daarbij een gedetailleerd overzicht van de door haar bedoelde projecten en wijst erop dat de gevraagde retrospectieve analyses bestuursdocumenten zijn.

Zij ondertekent haar verzoek als volgt:

“[S.J.]
Coordinator
Animal Welfare We Watch
[adres].”

3.2. Op 25 maart 2021 antwoordt de dienst Dierenwelzijn aan verzoekster dat de dienst niet in het bezit is van de gevraagde retrospectieve analyses, zodat haar verzoek niet kan worden ingewilligd.

3.3. Op 6 april 2021 dient de verzoekende partij een beroep in bij de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie (hierna: Beroepsinstantie).

Zij ondertekent haar verzoek als volgt:

“[S.J.]
Animal Welfare We Watch
[adres].”

3.4. Op 7 april 2021 bevestigt het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken de ontvangst van het ingestelde beroep.

3.5. Op 12 mei 2021 beslist de Beroepsinstantie dat verzoeksters beroep ontvankelijk doch ongegrond is.

Dit is de bestreden beslissing.

Deze beslissing werd als volgt gemotiveerd:

“Voorafgaande procedure

Op 8 maart 2021 diende Mevrouw [S.J.] namens Animal Welfare We Watch, gevestigd te [...] een verzoek in bij de Vlaamse overheid, departement Omgeving, dienst Dierenwelzijn om een afschrift te ontvangen van de retrospectieve analyses betreffende de onderzoeksprojecten die niet-menselijke primaten gebruikten en die tussen 2017 en 2020 afgelopen zijn.

Op 25 maart 2021 weigerde de dienst Dierenwelzijn een afschrift van de gevraagde documenten omdat ze deze niet in bezit zouden hebben.

Op 6 april 2021 diende [S.J.] beroep in bij de beroepsinstantie tegen deze weigeringsbeslissing d.d. 25 maart 2021. Dit beroep werd geregistreerd op 7 april 2021.

[...]

Gegrontheid van het beroep

Overeenkomstig artikel II.31, eerste lid Bestuursdecreet heeft het recht op passieve openbaarheid betrekking op bestuursdocumenten. Op grond van

deze bepaling is elke instantie in principe verplicht aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten. De openbaarmaking kan slechts geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen II.33 tot en met II.39 van voormeld decreet.

1. Bestreden beslissing en inhoud van het beroep

De dienst Dierenwelzijn deelde bondig mee aan de verzoekster dat de gevraagde retrospectieve analyses niet in het bezit zijn van de Dienst Dierenwelzijn.

De gevraagde informatie beantwoordt volgens de beroeper nochtans aan de definitie ‘bestuursdocument’ zoals gedefinieerd in het Bestuursdecreet: Dit decreet definieert ‘bestuursdocumenten’ als zijnde ‘alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie’ (art. I.4, 3° Bestuursdecreet)

De beroeper licht haar beroep toe:

‘De draagwijdte van de woorden “die in het bezit is” werd in de memorie van toelichting van het Bestuursdecreet gepreciseerd. Dit betekent dat niet alleen de informatie die fysiek in het bezit is van de overheidsinstantie aan de definitie beantwoord[t] maar ook informatie die niet fysiek in het bezit is van de overheidsinstantie maar waarover deze overheid juridisch beschikt.

(“Met deze definitie sluit de decreetgever zich volkomen aan bij de draagwijdte van het begrip, zoals dit ook wordt gehanteerd in artikel 32 van de Grondwet. Dat houdt dus in dat informatie waarover een overheidsinstantie juridisch[...] ‘beschikt’, maar die niet feitelijk in zijn bezit heeft, wel onder het toepassingsgebied blijft vallen”- memorie van toelichting, blz 25).

Het “juridisch beschikken” (de memorie van toelichting heeft ook gebruik gemaakt van de bewoording “juridisch bezit”, zie blz 797) is dus de kern om te beslissen of een informatie die niet fysiek bij de overheidsinstantie berust als “bestuursdocument” mag beschouwd worden.

Wat men onder het begrip “juridisch beschikken” moet verstaan heeft de memorie van toelichting ook toegelicht. De memorie van toelichting, die het oordeel van de Raad van State ook eigen maakt, preciseert eerst dat het loutere gegeven dat een overheidsinstantie informatie kan bekomen of dat ze die elders kan opvragen niet voldoende is om te concluderen dat de overheidsinstantie over die informatie beschikt. De overheidsinstantie moet “op andere gronden” van dat bestuursdocument gebruik kunnen maken. De memorie van toelichting vervolgt in deze termen: “dat is enkel het geval wanneer die overheidsinstantie overeenkomstig andere regelgeving – of een contractuele relatie – die informatie kan bekomen. Zo volstaat het niet dat de onderwijsinspectie informatie kan opvragen bij onderwijsinstellingen: opdat ze over die informatie zou kunnen beschikken is vereist dat aan de voorwaarden van de onderwijswetgeving is voldaan, en dat men zich met name in één van de in die wetgeving vermelde gevallen bevindt die verantwoordt dat de onderwijsinspectie die informatie aan een onderwijsinstelling vraagt”.

Dit betekent dat een overheidsinstantie de juridische beschikking heeft over bepaalde informatie en dus geacht moet worden “in het bezit te zijn” van die informatie wanneer de wetgeving (bv de wetgeving betreffende de bescherming van proefdieren) een bepaling bevat die in een geval voorziet dat verantwoordt dat de overheidsinstantie de informatie vraagt.

Dit is hier het geval. Het koninklijk besluit van 29 mei 2013 betreffende de bescherming van proefdieren bevat een bepaling die een geval vormt dat verantwoordt dat de overheidsinstantie de gevraagde informatie vraagt.'

2. Toelichting door de Dienst Dierenwelzijn

De beroepsinstantie verzocht de dienst Dierenwelzijn op 13 april 2021 om toelichting bij de bestreden weigeringsbeslissing. Op 16 april 2021 deelde Dierenwelzijn mee dat de retrospectieve analyses die opgesteld werden vóór 1 januari 2021 geen documenten zijn die ze als dienst bezitten of waarover ze 'juridisch beschikken'.

In het KB betreffende de bescherming van proefdieren van 29 mei 2013, wordt in artikel 18 vermeld dat de ethische commissies retrospectieve analyses moeten uitvoeren, o.a. voor projecten waarin niet-menselijke primaten worden gebruikt. Er wordt echter niet vermeld dat deze retrospectieve analyses aan de dienst bezorgd dienen te worden. (In art. 18 § 4 van hetzelfde KB wordt vermeld dat de Dienst alle gerelateerde documenten van de ethische commissie kan consulteren. De mogelijkheid om informatie te kunnen consulteren of raadplegen is echter niet gelijk aan de mogelijkheid om informatie in bezit te krijgen of er juridisch over te beschikken, aldus Dierenwelzijn.)

In het door de beroeper aangehaalde artikel 25 van het KB proefdieren werd (tot 31 december 2020) in paragraaf 3 bepaald dat de ethische commissie ieder jaar 'de niet-technische samenvattingen van alle projecten en bijgewerkte versies die beoordeeld werden tijdens het afgelopen jaar' aan de Dienst Dierenwelzijn bezorgt en dat de niet-technische samenvattingen van alle projecten en bijgewerkte versies worden gepubliceerd. In paragraaf 2 van dit artikel wordt gesuggereerd dat wanneer een project aan een beoordeling achteraf wordt onderworpen, de niet-technische samenvatting van het project moet worden bijgewerkt met het resultaat hiervan. Aangezien in de praktijk duidelijk werd dat het niet de bedoeling kan zijn dat niet-technische samenvattingen, die opgesteld moeten worden bij de aanvraag van een projectvergunning, na afloop van het project bijgewerkt worden, heeft Dierenwelzijn de sector niet gevraagd om de niet-technische samenvattingen bij te werken op basis van de beoordelingen achteraf. Voor zover men weet, bestaan dergelijke bijgewerkte versies niet. Het is volgens Dierenwelzijn echter duidelijk dat dergelijke 'bijgewerkte versies van niet-technische samenvattingen', mochten ze wel bestaan, ook niet gelijkgesteld kunnen worden aan de 'retrospectieve analyses'.

Inmiddels werd ook door de Europese Commissie bevestigd dat het niet de bedoeling is om niet-technische samenvattingen na afloop van het project te wijzigen, en werden zowel de Europese Richtlijn als het Proefdierenbesluit aangepast om deze onduidelijkheid weg te werken (zie Besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 2020 tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 mei 2013 betreffende de bescherming van proefdieren).

Samengevat is de dienst Dierenwelzijn dus van mening dat:

- 1) De retrospectieve analyses, vermeld in artikel 18 van het K.B. van 29 mei 2013, geen bestuursdocumenten zijn en dat Dierenwelzijn ze als dienst niet kan bezitten noch erover kan beschikken;
- 2) De bijgewerkte versies van niet-technische samenvattingen niet bestaan en dat deze ook niet 1-op-1 gelijkgesteld zouden kunnen worden met de in art. 18 vermelde retrospectieve analyses.

3. Standpunt van de beroepsinstantie

Zoals ook reeds eerder door de dienst Dierenwelzijn meegedeeld aan de beroepsinstantie op 24 februari 2021, naar aanleiding van een eerder beroep van [S.J.] (dossier OVB/2021/76) tegen de weigering van de dienst

Dierenwelzijn om van de bijgewerkte versies van de niet-technische samenvattingen die ten gevolge van de uitgevoerde retrospectieve analyse opgemaakt moeten worden (inzake de projecten die niet-menselijke primaten gebruiken) en dit ‘voor de sinds 2017 afgelopen onderzoeken die niet-menselijke primaten gebruikten’, blijkt de dienst Dierenwelzijn te stellen dat ze niet over de gevraagde retrospectieve analyses beschikt.

In de toelichting bij het mailbericht van 24 februari 2021 gaf de dienst Dierenwelzijn destijds ook aan dat de gevraagde documenten – meer bepaald de retrospectieve analyses - niet als bestuursdocumenten beschouwd kunnen worden, aangezien deze niet in het bezit zijn van de dienst. De dienst Dierenwelzijn vervolgde: ‘De documenten beantwoorden evenmin aan de voorbeelden die in de Memorie van Toelichting bij het Bestuursdecreet worden gegeven:

- Het gaat niet om documenten in een depot of archiefinstelling;
- Het gaat niet om een contractuele uitbesteding van het beheer van informatie zoals een personeelsdossier aan een sociaal secretariaat;
- Het gaat niet om documenten die derden bij zich moeten houden en bij hen ter beschikking leggen voor de overheid;[’]

De beroepsinstantie leidt uit de toelichting af dat het volgens Dierenwelzijn gaat om documenten die in de praktijk (nog) niet aan de overheid werden bezorgd. Het kan aangewezen zijn dat de documenten inderdaad alsnog opgevraagd worden, maar Dierenwelzijn stelt dat dit geen verplichting is die opgelegd kan worden door de beroepsinstantie. Het is volgens hen niet correct om voor te schrijven dat deze documenten krachtens de openbaarheid van bestuur (het Bestuursdecreet) zouden moeten worden overgemaakt aan de overheid.

Ook nu herhaalt de dienst Dierenwelzijn op 16 april 2021 dat [...] deze retrospectieve analyses niet aan de dienst bezorgd dienen te worden. In art. 18 § 4 van het KB van 29 mei 2013 wordt vermeld dat de dienst alle gerelateerde documenten van de ethische commissie kan consulteren. De mogelijkheid om informatie te kunnen consulteren of raadplegen is echter niet gelijk aan de mogelijkheid om informatie in bezit te krijgen of er juridisch over te beschikken, aldus Dierenwelzijn.

Volgens artikel 18, § 4 van het KB proefdieren van 29 mei 2013 wordt de controle op de werking van de Ethische Commissies uitgeoefend door de dienst Dierenwelzijn. In dit kader kan de dienst aan de werkzaamheden van de Ethische Commissie deelnemen en alle gerelateerde documenten van de Ethische Commissie consulteren. Alle desbetreffende documentatie, waaronder de projectvergunningen en de resultaten van de projectevaluatie, dient gedurende drie jaar na het verstrijken van de vergunning voor het project of na het verstrijken van de periode van artikel 23, paragraaf 1 van dit besluit bijgehouden te worden. Onverminderd het bovenstaande lid, moet de documentatie van projecten die aan een beoordeling achteraf moeten worden onderworpen, bewaard worden totdat deze is afgerond.

Volgens artikel 25, § 2 en 3 van het huidige KB Proefdieren wordt in de niet-technische samenvatting van een project vermeld of het project aan een beoordeling achteraf, zijnde een retrospectieve analyse, wordt onderworpen en, zo ja, binnen welke termijn. In dergelijk geval wordt de niet-technische samenvatting van het project uiterlijk vier maanden na de afronding van de retrospectieve analyse geactualiseerd met de resultaten daarvan. Dit wil zeggen dat er een link wordt voorzien tussen de niet-technische samenvatting en de retrospectieve analyse waarbij de resultaten van de retrospectieve analyse kunnen worden opgehaald samen met deze van de niet-technische samenvatting.

De Ethische Commissies bezorgen de niet-technische samenvattingen, eventuele aanvullingen daarop en de retrospectieve analyses via elektronische gegevensoverdracht aan de dienst en aan de Europese Commissie.

De gegevens, vermeld in het eerste lid (i.e. de niet-technische samenvattingen), worden uiterlijk vier maanden nadat de vergunning verleend is, respectievelijk vier maanden nadat de retrospectieve analyse afgerond is, bezorgd met het oog op de publicatie ervan. Om de gegevens te verzenden, wordt het gemeenschappelijke format gebruikt dat de Europese Commissie vaststelt.

De beroepsinstantie leidt uit de toelichting van de dienst Dierenwelzijn af dat zij de retrospectieve analyses in de praktijk nog niet heeft opgevraagd of geconsulteerd bij de ethische commissie. De ethische commissies dienen de retrospectieve analyses gedurende een periode ter beschikking te houden, maar de dienst Dierenwelzijn lijkt aan te geven dat zij hierbij over een discretionaire bevoegdheid beschikt om deze stukken al dan niet te consulteren of op te vragen, hetgeen in de praktijk dus niet zou gebeuren (tot nu toe). De dienst Dierenwelzijn voegt daaraan toe dat zij deze stukken ook niet dient op te vragen wegens de loutere vraag tot openbaarmaking zoals gesteld door de beroeper. Hiermee wordt dus gesteld dat de openbaarheid van bestuur niet dermate ruim mag geïnterpreteerd worden dat het loutere gegeven dat een overheidsinstantie informatie kan bekomen of dat ze die elders kan opvragen in het kader van het KB proefdieren (omdat de ethische commissies deze documenten ter beschikking moeten houden voor het geval deze eventueel zouden opgevraagd worden door de dienst Dierenwelzijn), zou volstaan voor de beroeper om te eisen dat deze stukken openbaar worden gemaakt.

In artikel I.4, 3° van het Bestuursdecreet wordt een bestuursdocument gedefinieerd als de informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie. Uit het bovenstaande blijkt dat de dienst Dierenwelzijn aangeeft niet in het bezit te zijn van de gevraagde retrospectieve analyses. Bijgevolg kan er geen afschrift van verleend worden. Op grond van deze toelichting dient de beroepsinstantie redelijkerwijze het beroep als ongegrond te beschouwen.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van [S.J.] d.d. 6 april 2021 tegen de weigeringsbeslissing van de dienst Dierenwelzijn om een afschrift te bezorgen van de retrospectieve analyses betreffende de onderzoeksprojecten die niet-menselijke primaten gebruikten en die tussen 2017 en 2020 afgelopen zijn, wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.”

3.6. Deze beslissing met kenmerk OVB/2021/157 wordt per e-mail van 12 mei 2021 aan verzoekster ter kennis gegeven. Deze e-mail vermeldt: “Ter attentie van mevrouw [S.J].”

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

Stuk neergelegd ter terechtzitting

4. Ter terechtzitting legt verzoekster een aanvullend stuk neer bestaande uit e-mailverkeer met de hoofdgriffier van de Raad van State van 4 en 5 december 2024.

5. De toepasselijke procedureregeling voorziet niet in de mogelijkheid tot de neerlegging van nieuwe stukken ter terechtzitting. Te dezen dateert het nieuwe stuk pas van na het indienen van de laatste memorie en na het verstrijken van de termijn daartoe. Verzoekster had aldus, in die stand van het geding, niet meer de gelegenheid om door middel van een in de algemene procedureregeling voorziene mogelijkheid dit stuk alsnog aan te brengen. In dat geval leidt, in het licht van het recht op toegang tot de rechter, de enkele omstandigheid dat het stuk is aangevoerd op een niet in de algemene procedureregeling voorziene wijze – te dezen door neerlegging ter terechtzitting – op zich niet tot het verwerpen ervan als niet-ontvankelijk.

Het voorgaande staat er evenwel niet aan in de weg dat van verzoekster die in die omstandigheden een nieuw stuk neerlegt, een loyale procesvoering wordt verwacht. Te dezen blijkt uit het door haar neergelegde stuk dat zij daarvan reeds kennis had op 5 december 2024. Voorts blijkt uit de gegevens van de zaak dat verzoekster bij beschikking van 10 februari 2025, aan verzoekster ter kennis gebracht op 13 februari 2025, werd opgeroepen voor de terechtzitting in deze zaak op 12 maart 2025. Zij had aldus sinds geruime tijd kennis van het nieuwe stuk. Verzoekster bleef niettemin stilzitten tot het ogenblik van de terechtzitting van 12 maart 2025 waarop de zaak was vastgesteld en het debat zou worden gesloten, om het nieuwe stuk neer te leggen. Op de terechtzitting geeft verzoekster geen redenen, laat staan in redelijkheid aanvaardbare redenen, waarom zij op de terechtzitting een nieuw stuk kon neerleggen. De enkele omstandigheid dat verzoekster pas kennis kreeg van het nieuwe stuk na het verstrijken van de termijn

voor het indienen van de laatste memorie, verklaart niet waarom zij ultiem tot op de terechtzitting wacht om dit stuk neer te leggen.

Uit wat voorafgaat, blijkt dat verzoekster geen deugdelijke redenen heeft die haar stilzitten verantwoorden, minstens aannemelijk maken. Dat doet de Raad van State besluiten dat de proceshouding van verzoekster, die de verwerende partijen, het auditoraat en de Raad van State, nodeloos en vermijdbaar, uitermate *in extremis* overvalt met een nieuw stuk, niet getuigt van gepaste loyauteit ten aanzien van de merites van een correct en efficiënt procesverloop. In die omstandigheden is het voor het eerst ter terechtzitting neergelegde nieuwe stuk niet ontvankelijk en wordt het uit het debat geweerd.

6. Uit wat voorafgaat, volgt dat het ter terechtzitting neergelegde stuk uit het debat wordt geweerd.

Document neergelegd op het elektronisch platform op 16 maart 2025

7. Op 16 maart 2025 legt verzoekster op het elektronisch platform een brief neer gericht aan de kamervoorzitter omdat verzoekster “de indruk” heeft “dat de [ter terechtzitting] aangehaalde argumentatie weinig effect heeft gehad en dat het risico bestaat dat het niet in het arrest zal opgenomen en besproken worden”, zodat zij het “nuttig [acht] om [haar] vraag nog [eens] schriftelijk te herhalen om [haar] argumenten in het arrest te hernemen en te bespreken”. Verzoekster voegt bij de brief een nota van zes bladzijden met wat zij in de begeleidende brief omschrijft als “grievens tegen de Raad van State”.

8. Op 12 maart 2025 werd het debat gesloten en de zaak in beraad genomen. De toepasselijke procedureregeling voorziet niet in de mogelijkheid om na het sluiten van het debat nog stukken of een nota neer te leggen. Voorts stelt de Raad van State vast dat verzoekster niet vraagt om het debat te heropenen.

9. Uit wat voorafgaat, volgt dat het op 16 maart 2025 op het elektronisch platform neergelegde document uit het debat wordt geweerd.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

10. In de memorie van antwoord werpen de verwerende partijen een exceptie van niet-ontvankelijkheid op. De verwerende partijen zetten uiteen dat de initiële openbaarheidsvraag van 8 maart 2021 en het beroep bij de Beroepsinstantie uitgaan van “[S.J.], coördinator, ANIMAL WELFARE WE WATCH”. In het beroep tot nietigverklaring identificeert verzoekster zich als “[S.J.], coördinator Animal Welfare We Watch, feitelijke vereniging”. De verwerende partijen zetten voorts uiteen dat de feitelijke vereniging *Animal Welfare We Watch* niet is ingeschreven in de Kruispuntbank van Ondernemingen en zich dus niet kan beroepen op artikel 703, § 2, Gerechtelijk Wetboek om op rechtsgeldige wijze het beroep tot nietigverklaring in te stellen. Volgens de verwerende partijen blijkt uit geen enkel stuk dat S.J. gerechtigd zou zijn in rechte op te treden namens en voor rekening van de feitelijke vereniging *Animal Welfare We Watch*, terwijl evenmin blijkt, integendeel wordt tegengesproken, dat S.J. in eigen naam is opgetreden bij het indienen van het beroep tot nietigverklaring.

In de laatste memorie sluiten de verwerende partijen zich aan bij de beoordeling van de exceptie in het auditoraatsverslag.

11. In de memorie van wederantwoord repliceert verzoekster dat het verzoekschrift door haar, S.J., is ingediend en dat nergens is vermeld dat ze in naam en voor rekening van iemand anders optreedt. Verzoekster wijst erop dat dit ook zo door de griffie Bestuursrechtspraak werd begrepen. In een brief van 2 juli 2021 spreekt de griffie haar persoonlijk aan en enkel haar naam wordt vermeld als verzoekende partij. Het gegeven dat verzoekster coördinator is van de feitelijke vereniging *Animal Welfare We Watch* toont volgens verzoekster haar specifieke interesse en belang aan. Het betekent in geen geval dat zij in naam en voor

rekening van deze vereniging zou optreden. Voorts wijst verzoekster erop dat zij bij het elektronisch indienen van het beroep heeft moeten aanduiden of zij voor een rechtspersoon optreedt, dan wel als natuurlijke persoon, en dat zij heeft aangeduid dat zij als natuurlijke persoon optreedt. De bewering van de verwerende partijen dat niet blijkt dat verzoekster in eigen naam in rechte is getreden, is volgens verzoekster zinloos. Een natuurlijke persoon moet immers niet uitdrukkelijk specificeren dat hij in eigen naam en voor eigen rekening optreedt.

In de laatste memorie repliceert verzoekster uitvoerig op het auditoraatsverslag. Zij zet uiteen dat “de verzoekende partij” per definitie de persoon is die het verzoekschrift heeft ingediend en dat daaronder moet worden begrepen de persoon die het verzoekschrift op juridisch vlak heeft ingediend en niet de persoon die op fysisch vlak de handeling heeft uitgevoerd. De persoon die op fysisch vlak de handeling uitvoert en de persoon die op juridisch vlak de handeling uitvoert zijn volgens verzoekster een en dezelfde persoon, indien de verzoekende partij een natuurlijke persoon is die niet door een advocaat wordt vertegenwoordigd. Wanneer de verzoekende partij een rechtspersoon is, zullen er altijd minstens twee personen zijn, de rechtspersoon en de natuurlijke persoon die de handeling uitvoert voor de rechtspersoon. In dit laatste geval kan men niet zeggen dat de verzoekende partij de natuurlijke persoon is. Het standpunt dat S.J. het verzoekschrift niet in eigen naam heeft ingediend zou volgens verzoekster betekenen dat S.J. enkel kan worden beschouwd als de persoon die op fysisch vlak het verzoekschrift heeft ingediend en dat op juridisch vlak een andere persoon moet worden beschouwd als de indiener van het beroep. Verzoekster wijst erop dat zij nochtans als verzoekende partij wordt vermeld. Voorts wijst verzoekster erop dat het niet duidelijk is naar welke “vermeldingen” het auditoraatsverslag verwijst om de conclusies van het verslag op te baseren. Verzoekster betwist dat zij expliciet heeft vermeld op te treden in de hoedanigheid van coördinator *Animal Welfare We Watch*. Zij vervolgt: “Bij mijn gegevens vermeld ik dat ik coördinator Animal Welfare We Watch, feitelijke vereniging, ben. Dit is niet hetzelfde als schrijven dat ik optreed als coördinator Animal Welfare We Watch, feitelijke vereniging.” Verzoekster wijst er nog op dat de woorden “Animal Welfare We Watch” of “feitelijke vereniging” nergens in het verzoekschrift te vinden zijn en er

zelfs geen enkele allusie over wordt gemaakt. In het verzoekschrift gebruikt verzoekster de eerste persoon enkelvoud. De bewering dat S.J. in de hoedanigheid van coördinator *Animal Welfare We Watch*, feitelijke vereniging, zou optreden noch de bewering dat S.J. het beroep niet in eigen naam zou hebben ingediend, steunt op enig feitelijk element. Voorts verwijst verzoekster naar de toepasselijke regels om de identiteit van de verzoekende partij te vermelden en stelt zij vast dat haar naam duidelijk staat vermeld bij “identiteit” en dat zij ook persoonlijk het verzoekschrift heeft ondertekend. Verzoekster besluit dat dit aantoonst dat S.J. de verzoekende partij en de indiener is, zowel op juridisch als op fysisch vlak. Dit wordt volgens verzoekster bevestigd door het elektronische formulier ingevuld bij het indienen van het verzoekschrift. Daarin heeft verzoekster bij de vermelding van de naam van de persoon in wiens naam het verzoekschrift wordt ingediend, S.J. vermeld, en vervolgens het vakje “natuurlijke persoon” aangevinkt. Verzoekster wijst erop dat haar poging om de opgeslagen gegevens van voormeld formulier in de laatste memorie te integreren, is mislukt ingevolge de weigering door de griffie om die gegevens mee te delen.

Beoordeling

12. De hoedanigheid of procesbevoegdheid is het vermogen om een geschil bij de rechter aan te brengen met het verzoek er uitspraak over te doen. Een verzoekende partij dient over de vereiste hoedanigheid te beschikken om het beroep tot nietigverklaring in te stellen. Deze vereiste van hoedanigheid – procesbevoegdheid of kwaliteit – dient te worden onderscheiden van de vereiste van het belang.

Een verzoekende partij kan in eigen naam geen vordering instellen die erop gericht is een aanspraak die haar niet toebehoort, alsnog gerealiseerd te zien worden. Zij beschikt in dit geval niet over de vereiste hoedanigheid om het beroep tot nietigverklaring in te stellen (RvS (A.V.) 15 januari 2019, 243.406, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.406).

Opdat een verzoekende partij de vereiste hoedanigheid zou hebben bij het beroep ingediend in eigen naam, is vereist dat zij een zekere persoonlijke en individuele band vertoont met de bestreden beslissing, dat de bestreden beslissing haar benadeelt en zij, aldus, beschikt over het vereiste belang om de vernietiging ervan te benaarstigen.

De rechtsvordering waarvan het specifieke opzet erin bestaat een geweigerd voordeel alsnog te verkrijgen, kan alleen worden ingesteld door diegene die op dat voordeel aanspraak kan maken. Alleen aan die persoon kan immers dat voordeel worden verleend.

13. Een weigering van de aanvraag tot openbaarmaking zoals te dezen, kan derhalve enkel worden aangevochten door degene die de aanvraag heeft ingediend, of namens wie die aanvraag werd ingediend.

14. De exceptie van de verwerende partijen steunt op de premisse dat het beroep tot nietigverklaring is ingediend namens de feitelijke vereniging *Animal Welfare We Watch*, daar de verwerende partijen opwerpen dat uit geen enkel stuk blijkt dat verzoekster gerechtigd zou zijn om op te treden namens en voor rekening van deze feitelijke vereniging.

15. De exceptie mist feitelijke grondslag.

Het verzoekschrift vermeldt:

“Gegevens van verzoekende partij	
Identiteit:	[S.J.]
Hoedanigheid:	coördinator Animal Welfare We Watch, feitelijke vereniging
Woonplaats en gekozen woonplaats:	[...].”

Verzoekster beantwoordt hiermee aan de vereisten van artikel 2, § 1, eerste lid, 2°, van het Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’

(hierna: algemeen procedurereglement), dat voorschrijft dat het verzoekschrift wordt gedagtekend en onder meer de volgende vermeldingen bevat:

“de naam, hoedanigheid, woonplaats of zetel van de verzoekende partij en overeenkomstig artikel 84, § 2, eerste lid, de gekozen woonplaats.”

Uit het verzoekschrift blijkt voorts niet dat het zou zijn ingediend namens een feitelijke vereniging. Niet enkel wordt hierop op geen enkele wijze gealludeerd, uit de vermeldingen in het verzoekschrift blijkt ook expliciet dat het door verzoekster is ingediend in persoonlijke naam. Zo spreekt verzoekster herhaaldelijk over “mijn beroep” en spreekt zij in de eerste persoon enkelvoud. Verzoekster heeft het verzoekschrift ondertekend en daarbij (enkel) haar voornaam en familienaam vermeld.

Aldus stelt de Raad van State vast dat het annulatieberoep door verzoekster is ingediend in eigen naam. De loutere vermelding onder de rubriek “gegevens van verzoekende partij”, waarmee verzoekster niets anders lijkt te beogen dan te beantwoorden aan de vereisten van artikel 2, § 1, eerste lid, 2°, van het algemeen procedurereglement, doet niet anders oordelen.

16. Het argument van de verwerende partijen dat evenmin blijkt, en zelfs wordt tegengesproken, dat S.J. in eigen naam in rechte optreedt, mist evenzeer feitelijke grondslag.

Uit wat voorafgaat, blijkt dat verzoekster het beroep wel degelijk in eigen naam heeft ingediend. De verwerende partijen zetten voorts niet uiteen waaruit zou moeten blijken dat dit zou worden “tegengesproken”.

17. In de voorliggende zaak dient derhalve te worden besloten dat het annulatieberoep door S.J. is ingesteld, wat inhoudt dat de hoedanigheid in hoofde van S.J. als natuurlijke persoon moet worden onderzocht.

18. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat zowel de aanvraag tot het bekomen van een afschrift van de betrokken bestuursdocumenten, als het

bestuurlijk beroep bij de Beroepsinstantie, is ingediend door S.J. in eigen naam. Net zoals hiervoor werd vastgesteld met betrekking tot het annulatieberoep (zie *supra*, nr. 15), blijkt nergens uit de bewoordingen van de aanvraag noch het bestuurlijk beroep dat zij zouden zijn ingediend namens een feitelijke vereniging. Uit de gebruikte bewoordingen in het openbaarheidsverzoek en het bestuurlijk beroep blijkt daarentegen expliciet dat het door verzoekster in persoonlijke naam is ingediend. De loutere omstandigheid dat zij in het verzoekschrift onder haar naam melding maakt van “Animal Welfare We Watch” volstaat niet om – zonder enige expliciete vermelding desbetreffend – te besluiten dat het beroep moet worden geacht te zijn ingediend door of namens een feitelijke vereniging.

Hieruit volgt dat het voorliggende annulatieberoep alleen door S.J. kon worden ingesteld. Hiervoor is vastgesteld dat het annulatieberoep ook daadwerkelijk door S.J. is ingesteld (zie *supra*, nrs. 15-17). Verzoekster beschikt aldus over de vereiste hoedanigheid.

Conclusie

19. De exceptie van niet-ontvankelijkheid is ongegrond.

VI. Aanvullend onderzoek

20. Het auditoraat heeft het onderzoek over de zaak beperkt tot het onderzoek van de exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep, opgeworpen door de verwerende partijen, waarvan in de huidige stand van het geding niet blijkt dat die leidt tot een definitieve oplossing van het geschil. Er is dan ook reden om het auditoraat te gelasten met een aanvullend verslag over de zaak.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast met het verder onderzoek van de zaak.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op achttien maart tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Chantal Bamps,	kamervoorzitter,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Chantal Bamps