

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 265.353 van 9 januari 2026
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. 262.654 van 18 maart 2025 is het debat heropend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 november 2025.

Staatsraad Ann Coolsaet heeft verslag uitgebracht.

Verzoekster en advocaat Patrick Devers, die verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen 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. In het arrest nr. 262.654 van 18 maart 2025, waarbij het debat is heropend, worden de feiten als volgt weergegeven:

“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. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

4. In een enig middel voert verzoekster de schending aan van artikel 32 van de Grondwet, de artikelen I.4, 3°, en II.31, van het bestuursdecreet van 7 december 2018 (hierna: bestuursdecreet), artikel 43 van de richtlijn 2010/63/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2010 betreffende de bescherming van dieren die voor wetenschappelijke doeleinden worden gebruikt, artikel 25, §§ 2 en 3, van het koninklijk besluit van 29 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van proefdieren’ (hierna: koninklijk besluit van 29 mei 2013), alsook van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name de motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het onpartijdigheidsbeginsel, doordat de motivering van de bestreden beslissing enkel is gebaseerd op de verklaringen van de dienst Dierenwelzijn en de argumenten van verzoekster niet werden vermeld, noch besproken.

Het auditoraat vat de essentie van het middel, zoals uiteengezet in het verzoekschrift, als volgt samen:

“Een motivering moet op zijn minst de argumenten van de ene en de andere in acht nemen en ze aan de gepaste wettelijke bepalingen toetsen. De argumenten van verzoekende partij die aantonen dat de Dienst Dierenwelzijn de juridische beschikking over de gevraagde informatie heeft, worden niet besproken en zelfs niet vermeld. Dit vormt een schending van het onpartijdigheidsbeginsel en de motiveringsplicht.

De kern van de problematiek in dit dossier is om een antwoord te geven op de vraag of de gevraagde informatie beantwoordt aan de definitie van een bestuursdocument zoals gedefinieerd in artikel I. 4, 3° van het Bestuursdecreet en bijgevolg of de overheid de juridische beschikking heeft over de gevraagde documenten. Wanneer de overheid niet feitelijk in het bezit is van de gevraagde informatie maar daarover de juridische beschikking heeft dan wordt de overheid geacht in het bezit te zijn van deze informatie. Dit is wat de Beroepsinstantie had moeten onderzoeken, terwijl deze de verklaringen van de Dienst Dierenwelzijn ten onrechte als correct overneemt.

De argumenten die verzoekende partij in haar beroepschrift voorgelegd heeft, met aanduiding van de wettelijke bepalingen, met name het koninklijk besluit van 29 mei 2013 betreffende de bescherming van proefdieren, om aan te tonen dat de Dienst Dierenwelzijn effectief de juridische beschikking heeft, komen zelfs niet aan bod wanneer de Beroepsinstantie de inhoud van het beroep weergeeft. De Dienst Dierenwelzijn is wettelijk belast met het publiceren van de informatie uit de retrospectieve analyses. Indien ze deze niet heeft, dient ze deze bij de ethische

commissies op te vragen. De gegeven motivering schendt aldus het zorgvuldigheidsbeginsel, het onpartijdigheidsbeginsel en het motiveringsplicht.

In de motivering van de bestreden beslissing worden tal van schendingen begaan:

- De Beroepsinstantie verklaart dat de Dienst Dierenwelzijn blijkt te stellen dat ze niet over de gevraagde retrospectieve analyses beschikt.

- Met betrekking tot de retrospectieve analyses verklaarde de Dienst Dierenwelzijn dat dit geen documenten zijn ‘die derden bij zich moeten houden en bij hen ter beschikking leggen voor de overheid’. Wat de Beroepsinstantie onder titel ‘Standpunt van de beroepsinstantie’ schrijft zou in principe haar standpunt moeten zijn. Als ze een verklaring van een van de partijen citeert is het in principe om daarover een overweging te maken aan de hand van de bewering van de andere partij en om het resultaat van haar eigen bevindingen weer te geven. Hier heeft ze gewoon de mening van de Dienst Dierenwelzijn overgeschreven zonder zelfs de voorgelegde argumenten die in een andere richting gaan te vermelden.

- De Beroepsinstantie reproduceert volgende zin van de Dienst Dierenwelzijn: ‘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’, zonder enige commentaar. Als de betrokken Dienst effectief (niet) in het bezit is van of geacht wordt dit te zijn van deze documenten (retrospectieve analyses), dan dient zij deze op te vragen bij de ethische commissie. Wanneer de Beroepsinstantie zou vaststellen dat de Dienst Dierenwelzijn de juridische beschikking heeft over de retrospectieve analyses dan brengt dit ook de verplichting mee voor de Dienst Dierenwelzijn om deze documenten op te vragen.

- De Dienst Dierenwelzijn geeft in vergelijking met haar e-mail van 24 februari een tegenstrijdige verklaring. In dit mailbericht van 24 februari, vermeld door de Beroepsinstantie in haar beslissing OVB 2021/076, verklaart de Dienst Dierenwelzijn dat de retrospectieve analyses wel documenten zijn die aan de overheid moeten bezorgd worden. Bij een vergelijking van de beslissingen van de Beroepsinstantie OVB/2021/076 en OVB/2021/157 blijkt dat deze quasi identiek zijn op dit punt, met dit verschil dat de oorspronkelijke zin ‘Het gaat wel om documenten die aan de overheid moeten worden bezorgd, wat niet gebeurt is’ werd vervangen door ‘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 weglaten van de zin ‘Het gaat wel om documenten die aan de overheid moeten worden bezorgd’ is dus duidelijk een bewuste keuze van de Beroepsinstantie en is bijgevolg een teken van kwade trouw.

- In de bestreden beslissing wordt tevens artikel 25, §§ 2 en 3, KB van 29 mei 2013 betreffende de bescherming van proefdieren weergegeven, doch bevat deze een verkeerde interpretatie van de bepaling. De woorden ‘i.e. de niet-technische samenvattingen’ tussen haakjes zijn een toevoeging vanwege de Beroepsinstantie. Artikel 25, § 3, eerste lid, somt volgende gegevens op: de niet-technische samenvattingen, eventuele aanvullingen en de retrospectieve analyses. De Beroepsinstantie gaat er ten onrechte van uit dat dit enkel slaat op de niet-technische samenvattingen die moeten worden bezorgd met het oog op publicatie. Daarnaast citeert zij artikel 25 maar zegt ze niet hoe dit moet worden toegepast, noch vermeldt zij de vorige versie van deze bepaling, die eveneens van toepassing is. Nergens wordt verwezen naar artikel 43 van Richtlijn 2010/63/EU waarvan artikel 25 een omzetting is. De in acht te nemen versies van artikel 43 van Richtlijn 2010/63/EU en van artikel 25 van het KB van 29 mei 2013 kunnen verschillen afhankelijk van de datum waarop de retrospectieve analyses werden gemaakt. Het verzoek om informatie betreft onderzoeksprojecten die afgelopen zijn tussen 1 januari 2017 en 31 december 2020. De gevraagde retrospectieve analyses kunnen dus gemaakt zijn tussen 2017 en 2020 maar ook in 2021 voor de onderzoeksprojecten die eind 2020 afliepen. De niet-technische samenvattingen en de aanvullingen, die gelijkstaan met de ‘bijbehorende beoordelingen achteraf’, moeten worden gepubliceerd. Door enkel

artikel 25, §§ 2 en 3 te citeren, niet in te gaan op de werking in de tijd en artikel 43 van de vermelde Richtlijn niet te vermelden of te bespreken, worden deze bepalingen en de motiveringsplicht geschonden, alsmede artikel I.4, 3°, Bestuursdecreet.

– De Beroepsinstantie leidt uit de toelichting van de Dienst Dierenwelzijn af dat deze Dienst de retrospectieve analyses nog niet heeft opgevraagd of geconsulteerd. Zij stelt tevens dat ‘De ethische commissies dienen de retrospectieve analyses gedurende een periode ter beschikking te houden’ maar trekt daar niet de nodige conclusies uit, namelijk dat dit een geval is waar de overheid geacht moet worden om de juridische beschikking te hebben over de documenten en bijgevolg in het bezit is van de documenten. Vervolgens geeft zij de mening van de Dienst Dierenwelzijn weer, die klakkeloos wordt overgenomen, en volgens welke de Dienst Dierenwelzijn over een discretionaire bevoegdheid zou beschikken om de retrospectieve analyses op te vragen of te consulteren, wat surrealistisch lijkt als men weet dat de resultaten van de retrospectieve analyses gepubliceerd moeten worden en dan nog wel door de Dienst Dierenwelzijn (tot 31/12/2020), gelet op artikel 43, lid 3, Europese Richtlijn 2010/63/EU en de nationale (regionale) wetgeving die daarvan een omzetting is. Het in deze bepaling gebruikte woord ‘aanvullingen’ heeft dezelfde betekenis als ‘bijbehorende beoordeling achteraf’, zoals dit blijkt uit overweging (10) van de Verordening 2019/1010 van 5 juni 2019 die het nieuw lid 3 van artikel 43 van voornoemd[e] Richtlijn heeft ingevoerd. De verplichting om de retrospectieve analyse aan de overheid te bezorgen berust in artikel 43, lid 3 van Richtlijn 2010/63/EU die voorschrijft dat de overheid de niet-technische samenvattingen en de aanvullingen publiceert. Artikel 25, §3 van het KB van 29 mei 2013 zoals van toepassing tot 31 december 2020, voorziet dat de ethische commissie de niet-technische samenvattingen van projecten en de bijgewerkte versies aan de Dienst Dierenwelzijn bezorgt en dat deze documenten gepubliceerd worden. Artikel 25, §3 zoals van toepassing sinds 1 januari 2021 voorziet dat deze documenten zowel aan de Dienst Dierenwelzijn en aan de Europese Commissie worden bezorgd en dit volgens het formaat vastgesteld door de Europese Commissie (dit artikel maakt ook gebruik van de woorden ‘retrospectieve analyses’ maar in dit artikel zijn de woorden ‘aanvullingen daarop’ al synoniem van ‘retrospectieve analyses’). Bovendien gaat de bestreden beslissing niet in op de argumentatie die door de verzoekende partij zou zijn aangevoerd. Volgens de Beroepsinstantie volstaat het feit dat de overheidsinstantie de informatie kan bekomen of elders kan opvragen in het kader van het KB proefdieren niet om ‘te eisen dat deze stukken openbaar worden gemaakt’. Het gaat hier niet over een exceptie aan de openbaarheid aan te tonen. De redenen om de openbaarheid te weigeren zijn wettelijk en limitatief opgesomd. De aangehaalde reden om de stukken niet openbaar te maken beantwoordt helemaal niet aan de wettelijke voorziene redenen. De motivering is hier niet juist, niet pertinent, niet duidelijk en strijdig.

– De Beroepsinstantie heeft geen onderzoek uitgevoerd om na te gaan of de gevraagde informatie beantwoordt aan de voorwaarden van artikel I.4, 3° Bestuursdecreet, meer bepaald of de Dienst Dierenwelzijn in het bezit is van de gevraagde informatie in de zin dat het de juridische beschikking heeft of niet over deze informatie. De argumenten van de verzoekende partij daarover werden noch vermeld noch besproken. De Beroepsinstantie heeft zich niet geïnformeerd over de mogelijkheid dat sommige retrospectieve analyses na 31 december 2021 zouden kunnen worden opgemaakt. In het verzoek tot informatie van de verzoekende partij wordt nochtans duidelijk vermeld dat een onderzoeksproject op 31 december 2020 afloopt, wat betekent dat de retrospectieve analyse van dit project in 2021 wordt uitgevoerd. De Beroepsinstantie is bovendien onduidelijk en partijdig waar zij stelt dat: ‘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.’ Bovendien verplicht artikel 25, § 2 KB Proefdieren dat de niet-technische samenvatting bijgewerkt wordt met de resultaten van de retrospectieve analyses. Het is hierbij niet relevant of de Dienst Dierenwelzijn de niet-technische samenvattingen heeft opgevraagd. De Beroepsinstantie geeft daarnaast niet aan waarom het volgens haar 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’. De retrospectieve analyses aan de niet-technische samenvatting toevoegen is een bijwerking uitvoeren. Het feit dat de niet-technische samenvatting al gepubliceerd werd wanneer de retrospectieve analyses worden opgemaakt is normaal; het is het principe van een feedbackdocument om na het document waarover het feedback geeft te worden opgemaakt (en gepubliceerd). In de bestreden beslissing geeft de Beroepsinstantie bovendien een verkeerde reden waarom aan de Europese Richtlijn 2010/63/EU en het KB van 29 mei 2013 betreffende de bescherming van proefdieren wijzigingen werden aangebracht. Dat de Europese Commissie zou bevestigd hebben dat het niet de bedoeling kan zijn dat niet-technische samenvattingen later nog bijgewerkt worden is zeer twijfelachtig omdat dit strijdig zou zijn met de wetgeving en strijdig zou zijn met de eigen verklaring van de Europese Commissie op haar website, waaruit blijkt dat de Europese Commissie geen probleem heeft met het feit dat de niet-technische samenvattingen later worden bijgewerkt. De reden voor de aangebrachte wijziging van de Europese Richtlijn is niet de door de Beroepsinstantie aangehaalde reden maar een grotere transparantie en de harmonisatie van de rapportageverplichtingen van onder ander artikel 43 en bijgevolg de oprichting van een centrale Europese databank die de niet-technische samenvattingen en de bijbehorende beoordeling achteraf zal kunnen hosten. Daarvoor werd ook een gemeenschappelijk format vastgesteld voor het indienen van de niet-technische samenvattingen en de bijbehorende beoordelingen achteraf.”

Het auditoraat vat de essentie van het middel, zoals uiteengezet in de memorie van wederantwoord, als volgt samen:

“Met betrekking tot de eerste voorafgaande opmerking in de memorie van antwoord merkt verzoekende partij op dat het niet juist is om te beweren dat de regelgeving met inwerkingtreden vanaf 1 januari 2021 hier automatisch niet van toepassing zou zijn. Wat onderzoeksprojecten betreft die eind 2020 afliepen en waarvan de retrospectieve analyses na 31 december 2020 plaatsvonden, is de regelgeving die vanaf 1 januari 2021 geldt wel van toepassing op deze retrospectieve analyses en in het bijzonder de bepalingen betreffende de communicatieverplichting van deze retrospectieve analyses. De verandering die de nieuwe regelgeving meebracht (betreffende de retrospectieve analyses) heeft alleen maar betrekking op de manier om de retrospectieve analyses te communiceren: op elektronische wijze, volgens een vast model, naar een bijkomende bestemming en op een vaste termijn. Aan de communicatie en de publicatie op zich van de retrospectieve analyses werd niets gewijzigd. Concreet houdt dit in, onderzoeksprojecten met apen hebben doorgaans een looptijd van 5 jaar, dat de retrospectieve analyses worden gemaakt op een ogenblik dat de niet-technische samenvatting van het project al 5 jaar geleden aan de Dienst Dierenwelzijn werd opgestuurd en dat deze al 5 jaar geleden gepubliceerd is. Een ‘bijwerking’ van de niet-technische samenvatting kan alleen maar inhouden dat de retrospectieve analyse wordt gepubliceerd met een verwijzing naar de desbetreffende niet-technische samenvatting. De verplichting om de niet-technische samenvattingen ‘bij te werken’ met de resultaten van de retrospectieve analyses is

niet veranderd. De nieuwe regelgeving heeft wel het woord ‘bijwerken’ door het woord ‘geactualiseerd’ vervangen. De verplichting tot het publiceren van de retrospectieve analyses (en dus daarvoor aan de Dienst Dierenwelzijn bezorgd moeten worden) vloeit voort uit de Europese regelgeving. De Europese wetgever maakt gebruik van een andere terminologie dan de Vlaamse wetgever. De ene gebruikt de woorden ‘bijgewerkte versie’ de ander gebruikt de woorden ‘aanvullingen’ maar ze bedoelen daarmee allebei hetzelfde. In 2019 werd in Europees verband een gemeenschappelijk format opgesteld voor twee gegevens, de niet-technische samenvatting en de beoordelingen achteraf. De inhoud van dit format komt overeen met de inhoud van de retrospectieve analyses zoals voorzien in artikel 21 van het koninklijk besluit van 29 mei 2013 betreffende de bescherming van proefdieren. Kortom de Richtlijn 2010/63/EU heeft dus altijd verplicht om zowel de niet-technische samenvattingen als de retrospectieve analyse te publiceren. Met betrekking tot de tweede voorafgaande opmerking van de verwerende partij wijst de verzoekende partij erop dat, als in het kader van de passieve openbaarheid van bestuur er dient te worden nagegaan dat er effectief een publicatieverplichting geldt voor de overheid, dit niet als ‘buiten het debat’ kan worden beschouwd. In de veronderstelling dat de Raad van State effectief zou bevestigen dat er een publicatieplicht in hoofde van de overheid geldt voor de gevraagde documenten, is het niet de schending van de publicatieplicht in se die tot de vernietiging van het bestreden besluit zou leiden. Het nagaan of er effectief een verplichting tot publicatie bestond moet beschouwd worden als een noodzakelijke stap in het onderzoek over het wel of niet ‘in het bezit zijn’.

Met betrekking tot de derde voorafgaande opmerking van de verwerende partij wijst verzoekende partij erop dat zij een e-mail heeft gericht aan de ethische commissie waar de K.U.L. bij aangesloten is op 27 januari 2021.

Met betrekking tot de kernmotieven van de bestreden beslissing stelt verzoekende partij dat de vraag naar het ‘in het bezit zijn’ wel deel maakt van de definitie ‘bestuursdocumenten’. Artikel I.4, 3° Bestuursdecreet definieert ‘bestuursdocumenten’ als zijnde ‘alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie’ en wat men onder ‘in het bezit van’ moet verstaan wordt in de memorie van toelichting van het Bestuursdecreet toegelicht aan de hand van de rechtspraak van de Raad van State.

Met betrekking tot de ethische commissies en de toepassing van artikel 25 KB Proefdieren stelt verzoekende partij vast dat verwerende partij zich vergist waar zij stelt dat in de tweede paragraaf van deze bepaling niets terug te vinden is van de retrospectieve analyses. Artikel 25, §2 spreekt over de ‘beoordelingen achteraf’, deze woorden hebben exact dezelfde betekenis als ‘retrospectieve analyses’. Deze vaststelling geldt eveneens voor de derde paragraaf van deze bepaling. Verwerende partij laat bovendien ten onrechte gelden dat de ethische commissies overheidsinstanties zijn die onder toepassing vallen van het Bestuursdecreet, met andere woorden de principes van openbaarheid van bestuur. De ethische commissies zijn echter noch overheidsinstantie, noch Vlaams adviesorgaan in de zin van artikel I.3.3°, b), Bestuursdecreet. Zij beantwoorden niet aan de drie in deze bepaling opgesomde cumulatieve voorwaarden.

Tenslotte merkt verzoekende partij op dat de verwerende partij verwijst naar twee berichten van de Dienst Dierenwelzijn, die echter niet in het administratief dossier aanwezig zijn. Bij vergelijking van deze berichten blijkt echter sprake te zijn van een tegenstrijdigheid. In het bericht van 24 februari is de Dienst Dierenwelzijn van mening dat de retrospectieve analyses aan de overheid moeten bezorgd worden, doch in het bericht van 16 april zou dezelfde Dienst herhaald (?) hebben dat de retrospectieve analyses niet aan de Dienst moeten bezorgd worden. Ongeacht de werkelijkheid over de beweringen van de Dienst Dierenwelzijn, de Beroepsinstantie heeft hier op zijn minst geen zorgvuldigheid getoond met de tegenstrijdigheid niet op te merken en nog erger met te zeggen dat het over een ‘herhaling’ gaat. De

verplichting van de Dienst Dierenwelzijn om de retrospectieve analyses op te vragen vloeit voort uit haar verplichting om deze informatie te publiceren. Als men verplicht is om een zekere informatie te publiceren is men ook verplicht om deze informatie op te vragen om het te kunnen publiceren. De Beroepsinstantie heeft niet nagegaan of de Dienst Dierenwelzijn een verplichting zou hebben om de informatie op te vragen. De door verzoekende partij geuite argumenten daarover werden niet besproken. De Beroepsinstantie heeft de verklaringen van de Dienst Dierenwelzijn gewoon overgenomen; zijnde dat de gevraagde documenten niet in haar bezit zijn en dat ze over een discretionaire bevoegdheid zou beschikken om deze documenten al of niet op te vragen.

Voor het overige verwijst de verzoekende partij naar haar verzoekschrift.”

In de laatste memorie gat verzoekster nog uitvoerig in op de door haar geschonden geachte rechtsregels en beginselen. Wat de schending van artikel 32 van de Grondwet, de artikelen I.4., 3°, en II.31 van het bestuursdecreet en artikel 25 van het koninklijk besluit van 29 mei 2013 betreft, vraagt verzoekster de Raad van State om ook de aangevoerde schending van deze rechtsregels te bespreken. De kern van de zaak ligt volgens verzoekster in de definitie van het begrip bestuursdocumenten en het antwoord op de vraag of de gevraagde informatie beantwoordt aan de wettelijke definitie. Om die vraag te beantwoorden, moet worden nagegaan of de overheidsinstantie in het bezit is van de informatie. Als het antwoord bevestigend is, moet de Raad van State de schending van de voornoemde wetsbepalingen uitspreken, daar er geen sprake is van een door de wet voorziene uitzondering. Volgens verzoekster is het verkeerd om de gevraagde informatie als bestuursdocumenten te bestempelen, maar vervolgens nog na te gaan of de overheidsinstantie in het bezit is van de informatie. Bij het beantwoorden van de vraag of de gevraagde informatie in het bezit is van de dienst Dierenwelzijn, moet niet enkel worden nagegaan of de dienst de informatie fysiek in bezit heeft, maar ook of zij de informatie juridisch in bezit heeft. Verzoekster licht vervolgens toe wanneer informatie juridisch in het bezit is van een overheidsinstantie. Volgens verzoekster moet een overheidsinstantie worden beschouwd als zijnde in het juridisch bezit van informatie: 1) wanneer een instantie die informatie, op basis van een wettelijke bepaling, verplicht ter beschikking moet houden van een overheidsinstantie; 2) wanneer een instantie informatie verplicht aan een overheidsinstantie moet bezorgen, op grond van een wetsbepaling; 3) wanneer een overheidsinstantie verplicht is om bepaalde informatie te publiceren en ze dus die informatie desgevallend mag opvragen. Verzoekster licht vervolgens toe dat die gevallen hier van toepassing zijn. Verzoekster besluit dat de gevraagde informatie

door de overheidsinstantie werd geweigerd; de gevraagde informatie aan de definitie van ‘bestuursdocument’ beantwoordt en er geen door de wet voorziene uitzondering werd ingeroepen om de informatie niet openbaar te maken, zodat de schending van de vermelde rechtsnormen moet worden vastgesteld. Door het beroep ongegrond te verklaren omdat de dienst Dierenwelzijn niet in bezit zou zijn van de gevraagde informatie, miskent de Beroepsinstantie volgens verzoekster de definitie van ‘bestuursdocumenten’. Wat het zorgvuldigheidsbeginsel betreft, ontwaart verzoekster drie schendingen van dit beginsel van behoorlijk bestuur. Ten eerste geeft de Beroepsinstantie een e-mail van 24 februari 2021 van de dienst Dierenwelzijn anders weer in de beslissing in het dossier OVB/2021/076, dan in de beslissing in het dossier OVB/2021/157. De vermelding dat het gaat om documenten die moeten worden bezorgd aan de dienst Dierenwelzijn is in de tweede beslissing weggelaten en die verplichte communicatie is van belang. Ten tweede bekritiseert verzoekster dat de Beroepsinstantie zich op de mening van de dienst Dierenwelzijn baseert, met name dat de dienst over een discretionaire bevoegdheid zou beschikken om de gevraagde informatie al dan niet op te vragen, om daaruit te besluiten dat de dienst Dierenwelzijn niet in het bezit is van de gevraagde informatie. Een derde schending van het zorgvuldigheidsbeginsel is volgens verzoekster gelegen in het gegeven dat de Beroepsinstantie geen eigen onderzoek heeft gevoerd om te weten of de retrospectieve analyses al dan niet bestaan. Wat de schending van het onpartijdigheidsbeginsel betreft, voert verzoekster aan dat de Beroepsinstantie een bekentenis van de dienst Dierenwelzijn verdoezelt en een leugen vertelt in het voordeel van deze dienst met betrekking tot de vraag of de retrospectieve analyses aan de dienst Dierenwelzijn moeten worden bezorgd. Wat de schending van de motiveringsplicht betreft, vermeldt verzoekster dat de Beroepsinstantie haar conclusies enkel heeft gebaseerd op de beweringen van de dienst Dierenwelzijn, maar geen bespreking heeft gewijd aan de analyse van de aangehaalde wetsbepalingen door verzoekster noch aan haar argumentatie.

5. De verwerende partijen voeren in de memorie van antwoord aan dat de openbaarheidsvraag de retrospectieve analyses betreft van de onderzoeksprojecten die niet-menselijke primaten gebruikten en die tussen 2017 en 2020 afgelopen zijn, zodat de wijzigingen in de toepasselijke regelgeving met ingang van 1 januari 2021 buiten het debat vallen. Ook de beweerde schendingen

ECLI:BE:RVSCE:2026:ARR.265.353 XII-9604-13/22

van de regelgeving inzake de actieve openbaarheid van bestuur vallen, in een procedure over de passieve openbaarheid van bestuur, buiten het debat. Voorts citeren de verwerende partijen de “kernmotieven” van de bestreden beslissing. Volgens de verwerende partijen is te dezen de te beantwoorden rechtsvraag niet of de gevraagde retrospectieve analyses bestuursdocumenten zijn – dat zijn ze, indien ze bestaan – maar of ze in het bezit zijn, dan wel behoorden te zijn van de dienst Dierenwelzijn. De verwerende partijen gaan vervolgens in op de regelgeving inzake de ethische commissies. Zij wijzen erop dat in artikel 25 van het koninklijk besluit van 29 mei 2013 van de retrospectieve analyses geen spoor is, nu deze pas worden vermeld in het besluit van de Vlaamse regering van 18 december 2020 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 mei 2013 betreffende de bescherming van proefdieren’ (hierna: besluit van de Vlaamse regering van 18 december 2020), van toepassing vanaf 1 januari 2021. Uit de vermelde regelgeving besluiten de verwerende partijen voorts dat de ethische commissies in het Vlaamse Gewest minstens Vlaamse adviesorganen zijn, in de zin van artikel I.3,1°, h), en 3°, b), van het bestuursdecreet en dus overheidsinstanties in de zin van artikel II.28, § 1, 1°, van het bestuursdecreet, en van de dienst Dierenwelzijn te onderscheiden entiteiten vormen. De ethische commissies zijn belast, in voorkomend geval, met de opmaak van de door verzoekster bedoelde retrospectieve analyses, zodat de documenten waarvan de openbaarheid wordt gevraagd in hun bezit, en niet in het bezit van de dienst Dierenwelzijn, zijn. In de regelgeving valt immers niet te lezen dat de dienst Dierenwelzijn, ter gelegenheid van de controle op de werking van de ethische commissies, ertoe gehouden zou zijn deze documenten op te vragen. De verwerende partijen wijzen erop dat het besluit van de Vlaamse regering van 18 december 2020 pas op 1 januari 2021 in werking is getreden, zodat het (nieuwe) artikel 25, § 3, van het koninklijk besluit van 29 mei 2013 geen toepassing kan krijgen op de openbaarheidsvraag in de mate dat die de periode 2017-2020 betreft. De retrospectieve analyses over projecten van 2020 zijn voorts slechts mededeelbaar aan de dienst Dierenwelzijn vier maanden nadat deze analyses zijn afgerond, terwijl de openbaarheidsvraag dateert van 8 maart 2021. Volgens de verwerende partijen verplicht de regelgeving een met een openbaarheidsvraag gevatte overheidsinstantie niet om bestuursdocumenten bij een andere overheidsinstantie op te vragen, ook niet indien ze daartoe wel gerechtigd is. Volgens de verwerende partijen blijkt uit hun verweer dat van een schending van

het zorgvuldigheidsbeginsel en/of van het onpartijdigheidsbeginsel evenmin sprake is.

In de laatste memorie handhaven en bevestigen de verwerende partijen hun standpunt zoals verwoord in de memorie van antwoord en vragen zij de Raad van State de voorliggende standpunten tegenover elkaar af te wegen.

Beoordeling

6. Het auditoraat heeft het middel zoals uiteengezet in het verzoekschrift en zoals aangevuld in de memorie van wederantwoord weergegeven in de zin als hiervoor (zie *supra*, nr. 4). Partijen hadden in hun navolgende processtukken geen kritiek op deze analyse. De beoordeling van het middel wordt daarom aan de hand van deze samenvatting verricht.

7. Het auditoraat besluit tot de gegrondheid van dit middel op grond van de volgende overwegingen (met weglating van de voetnoten):

“De geschonden geachte bepalingen luiden als volgt:

‘Artikel 32

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.’

‘Artikel I.4

In dit decreet wordt verstaan onder:

(...)

3°

bestuursdocumenten: alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie;

(...)’

‘Artikel II.31.

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.’

‘Artikel 43 Niet-technische samenvatting van het project

1 Onverminderd de bescherming van de intellectuele eigendom en vertrouwelijke informatie bevat de niet-technische samenvatting van een project de volgende gegevens:

- a) informatie over de doelstellingen van het project, met inbegrip van de voorspelde schade en baten en de aantallen en soorten te gebruiken dieren;
- b) het bewijs dat aan de vereiste vervanging, vermindering en verfijning wordt voldaan.

De niet-technische samenvatting van een project is anoniem en bevat geen namen en adressen van de gebruiker en zijn personeel.

2 De lidstaten kunnen eisen dat in de niet-technische samenvatting van het project wordt vermeld of een project aan een beoordeling achteraf zal worden onderworpen en binnen welke termijn. De lidstaten dragen er in dat geval zorg voor dat de niet-technische samenvatting van het project wordt bijgewerkt met de resultaten van eventuele beoordelingen achteraf.

3 De lidstaten publiceren de niet-technische samenvattingen van de toegelaten projecten en de eventuele aanvullingen daarop.'

Met ingang van 26 juni 2019 geldt volgende versie van deze bepaling:

'Artikel 43 Niet-technische samenvatting van het project

1 Onverminderd de bescherming van de intellectuele eigendom en vertrouwelijke informatie bevat de niet-technische samenvatting van een project de volgende gegevens:

- a) informatie over de doelstellingen van het project, met inbegrip van de voorspelde schade en baten en de aantallen en soorten te gebruiken dieren;
- b) het bewijs dat aan de vereiste vervanging, vermindering en verfijning wordt voldaan.

De niet-technische samenvatting van een project is anoniem en bevat geen namen en adressen van de gebruiker en zijn personeel.

2 De lidstaten kunnen voorschrijven dat in de niet-technische samenvatting van het project wordt vermeld of een project aan een beoordeling achteraf zal worden onderworpen en zo ja, binnen welke termijn. Vanaf 1 januari 2021 zorgen de lidstaten er in een dergelijk geval voor dat de niet-technische samenvatting van het project uiterlijk zes maanden na de afronding van de beoordeling achteraf wordt geactualiseerd met de resultaten daarvan.

3 De lidstaten publiceren tot en met 31 december 2020 de niet-technische samenvattingen van de toegelaten projecten en de eventuele aanvullingen daarop. Vanaf 1 januari 2021 dienen de lidstaten uiterlijk zes maanden na de vergunning de niet-technische projectsamenvattingen en eventuele aanvullingen via elektronische gegevensoverdracht in bij de Commissie ter publicatie.

4 De Commissie stelt door middel van uitvoeringshandelingen een gemeenschappelijk format vast voor de indiening van de in de leden 1 en 2 van dit artikel bedoelde gegevens. Die uitvoeringshandelingen worden volgens de in artikel 56, lid 3, bedoelde onderzoeksprocedure vastgesteld. De Diensten van de Commissie ontwikkelen en onderhouden een doorzoekbare en vrij toegankelijke databank van niet-technische projectsamenvattingen en de eventuele aanvullingen daarop.'

'Artikel 25 (Federale tekst)

§ 1 Onverminderd de bescherming van de intellectuele eigendom en vertrouwelijke informatie bevat de niet-technische samenvatting van een project de volgende gegevens:

- a) informatie over de doelstellingen van het project, met inbegrip van de voorspelde schade en baten en de aantallen en soorten te gebruiken dieren;
- b) het bewijs dat aan de vereiste vervanging, vermindering en verfijning wordt voldaan.

De niet-technische samenvatting van een project is anoniem en bevat geen namen en adressen van de gebruiker en zijn personeel.

§ 2 In de niet-technische samenvatting van een project wordt vermeld of een project aan een beoordeling achteraf zal worden onderworpen en binnen welke termijn. Indien dit het geval is, dient de niet-technische samenvatting van het project te worden bijgewerkt met de resultaten van eventuele beoordelingen achteraf.

§ 3 Ieder jaar bezorgt de Ethische Commissie de niet-technische samenvattingen van alle projecten en bijgewerkte versies die beoordeeld werden tijdens het afgelopen jaar aan de Dienst. De niet-technische samenvattingen van alle projecten en bijgewerkte versies worden gepubliceerd.'

Vanaf 1 januari 2021 geldt volgende tekst in het Vlaamse Gewest:

'Artikel 25 (Vlaams[e] Gewest)

§ 1 Onverminderd de bescherming van de intellectuele eigendom en vertrouwelijke informatie bevat de niet-technische samenvatting van een project de volgende gegevens:

a) informatie over de doelstellingen van het project, met inbegrip van de voorspelde schade en baten en de aantallen en soorten te gebruiken dieren;

b) het bewijs dat aan de vereiste vervanging, vermindering en verfijning wordt voldaan.

De niet-technische samenvatting van een project is anoniem en bevat geen namen en adressen van de gebruiker en zijn personeel.

§ 2 In de niet-technische samenvatting van een project wordt 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.

§ 3 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, 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.

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.

Artikel 32 van de Grondwet wordt verder geconcretiseerd in artikel II.26 van het Bestuursdecreet. Luidens deze bepaling regelt hoofdstuk 3 'Toegang tot bestuursdocumenten' van titel II van het Bestuursdecreet 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.31, eerste lid, 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.'

Onder titel II, Hoofdstuk 3, afdeling 3 van het Bestuursdecreet worden de uitzonderingen op dit recht geregeld. Elk beroep op een uitzonderingsbepaling moet

concreet worden gemotiveerd met verwijzing naar de specifieke gegevens, eigen aan de zaak. Geen enkele uitzonderingsgrond kan de grondslag vormen om aan een bestuurde systematisch de openbaarheid van bestuur te weigeren.

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 tot haar besluit is gekomen. De artikelen 2 en 3 van de motiveringswet verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dit op een afdoende wijze; het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. De beslissingnemende overheid is evenwel niet verplicht op elk aangehaald argument afzonderlijk te antwoorden.

De belangrijkste bestaansredenen van de motiveringsplicht, zoals opgelegd door de motiveringswet, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, derwijze 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, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

De materiële motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Zij moeten kenbaar, feitelijk juist en draagkrachtig zijn. Zij moeten de beslissing dus rechtens kunnen dragen en verantwoorden. Bij het onderzoek van de vraag naar de materiële motivering van de bestreden beslissing moet de Raad van State derhalve onderzoeken of de concrete gegevens van het dossier de vermelde motieven op een deugdelijke wijze onderbouwen. Bij de beoordeling van de naleving van de materiële motiveringsplicht is de Raad van State niet bevoegd om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van de administratieve overheid. Hij is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de administratieve overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De zorgvuldigheid verplicht de overheid er onder meer toe om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen.

Het onpartijdigheidsbeginsel, zoals van toepassing op organen van het actief bestuur, waarborgt zowel de persoonlijke onpartijdigheid van de personeelsleden en de (leden van bestuurlijke) organen die mede een beslissing nemen, als de structurele onpartijdigheid van die personeelsleden en bestuurlijke organen op het vlak van de organisatie van deze organen, het verloop van de procedure en het tot stand komen van hun beslissingen. Subjectieve partijdigheid wordt niet vermoed en

mag slechts worden aangenomen indien precieze feiten of concrete aanwijzingen worden bijgebracht die deze partijdigheid aantonen. Een loutere subjectieve indruk van partijdigheid volstaat niet om de aangevoerde schending van het onpartijdigheidsbeginsel aannemelijk te maken. Het komt aan de verzoekende partij toe de daadwerkelijke vooringenomenheid van de beslissingnemende overheid aan te tonen.

Artikel 288 derde alinea VWEU stelt dat een richtlijn slechts verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is. Deze bepaling luidt als volgt:

‘Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen.’

Aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten om de vorm en de middelen van omzetting te kiezen. Doorgaans voorziet een richtlijn in een termijn waarbinnen de lidstaten de nodige maatregelen in werking moeten doen treden. Op die manier dient een richtlijn te worden beschouwd als een resultaatsverplichting, die aan het einde van die termijn moet worden nagekomen. Conform de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie kent een richtlijn geen rechtstreekse werking zolang de in de richtlijn gestelde termijn waarbinnen haar bepalingen in de nationale rechtsorde moeten worden uitgevoerd, niet verstreken is.

Dergelijke rechtstreekse werking ontstaat pas indien de lidstaat aan het einde van die termijn in gebreke is gebleven. De rechtstreekse werking van een niet tijdig omgezette richtlijn houdt in dat een particulier rechten kan putten ten laste van de Staat die verzuimt de richtlijn binnen de gestelde termijn om te zetten, hetzij dit op onjuiste wijze doet. Dit is gekend als de verticale rechtstreekse werking.

Een niet tijdig of niet correct omgezette richtlijn kent echter geen horizontale rechtstreekse werking. In de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie is reeds geoordeeld dat ‘een lidstaat die de door de richtlijn voorgeschreven uitvoeringsmaatregelen niet tijdig heeft getroffen, het feit dat hij de op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, niet aan justitiabelen kan tegenwerpen’. Doel van deze rechtspraak bestaat erin te voorkomen ‘dat de staat voordeel heeft bij zijn miskennen van het gemeenschapsrecht’. Deze rechtspraak vormt een uitdrukking van het beginsel ‘nemo auditur turpitudinem suam allegans’ uit de continentale rechtsstelsels en het estoppel beginsel uit de common law.

Met het Marshall-arrest verduidelijkte het Hof dat ‘een richtlijn uit zichzelf geen verplichtingen aan particulieren kan opleggen en dat een bepaling uit een richtlijn als zodanig niet tegenover een particulier kan worden ingeroepen. Een richtlijn kan dus wel verticale maar geen horizontale werking hebben. Het Hof baseert zijn rechtspraak op het dwingend karakter dat art. 288 VWEU (ex art. 249 EG-verdrag) toekent aan de richtlijn doch uitsluitend ten aanzien van elke lidstaat waarvoor zij bestemd is.

Uit de stukken kan worden afgeleid dat in casu geen betwisting wordt gevoerd aangaande de omzetting van de Richtlijn, doch wel over de interpretatie ervan en in het bijzonder over de interpretatie van de internrechtelijke bepalingen. In deze omstandigheden kan een rechtstreekse schending van de Richtlijn niet nuttig worden aangevoerd.

Het wordt niet betwist dat de retrospectieve analyses als bestuursdocumenten te beschouwen zijn. De kern van de betwisting ligt in het feit of deze retrospectieve analyses, indien zij niet in het bezit zijn van de Dienst Dierenwelzijn, dienen te worden beschouwd als zijnde in het ‘juridisch bezit’ van deze Dienst, met toepassing van de geldende regelgeving, met name het KB van 29 mei 2013 betreffende de bescherming van proefdieren.

Uit de motivering van de bestreden beslissing kan worden afgeleid dat de Beroepsinstantie een beoordeling van het ingediende beroep heeft gemaakt, doch van oordeel is dat de Dienst Dierenwelzijn niet in het bezit is van de gevraagde

informatie. Tevens blijkt dat de beoordeling achteraf van een project dient te worden gelijkgesteld met een retrospectieve analyse.

Uit artikel 25 KB Proefdieren blijkt dat in de oude versie van deze bepaling in de niet-technische samenvatting van een project wordt vermeld of een project aan een beoordeling achteraf zal worden onderworpen en binnen welke termijn. Indien dit het geval is, dient de niet-technische samenvatting van het project te worden bijgewerkt met de resultaten van eventuele beoordelingen achteraf. Tevens blijkt hieruit 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, die worden gepubliceerd. In de versie die geldt vanaf 1 januari 2021, voor zover deze in casu van toepassing is, wordt dit in essentie bevestigd (met bijkomende verplichting tot het bezorgen van deze informatie aan de Europese Commissie), waarbij voorts wordt gewezen op de te gebruiken formulieren, met name het gemeenschappelijke format dat door de Europese Commissie werd vastgesteld. Hieruit dient te worden afgeleid dat de Dienst Dierenwelzijn minstens in het bezit moet worden geacht van de niet-technische samenvattingen en tevens kennis heeft van het feit of retrospectieve analyses werden of zullen worden uitgevoerd. De Dienst Dierenwelzijn moet geacht worden minstens kennis van deze informatie te hebben die in het kader van de openbaarheid van bestuur aan derden kan worden verstrekt, met uitzondering van de geldende uitzonderingsgevallen. Zoals de verzoekende partij terecht opmerkt, moet de Dienst Dierenwelzijn, zowel onder de gelding van het oude artikel 25, als van het nieuwe artikel 25 KB Proefdieren deze informatie publiceren, wat de kennis en het bezit van deze eventueel gemaakte retrospectieve analyses inhoudt. Indien de Dienst Dierenwelzijn beweert niet in het bezit van deze gegevens te zijn, gaat zij in tegen de uitdrukkelijke bepalingen van het genoemde artikel van het KB Proefdieren. In casu dient dan ook te worden besloten dat de bestreden beslissing niet beantwoordt aan de vereisten van een afdoende motivering.”

De verwerende partijen hebben na kennisneming van het auditorsverslag niet de gelegenheid benut die een laatste memorie biedt om nog een andere visie op de beoordeling door het auditoraat weer te geven. Zij verzuimen immers om nog op de bespreking in het auditorsverslag van dit middel inhoudelijk te reageren en beperken zich ertoe ter zake te verwijzen naar wat zij in hun memorie van antwoord hebben uiteengezet.

In die omstandigheden en na eigen onderzoek ziet de Raad van State geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en besluit, de redenering van het auditoraat bijvallend, dat het middel in de aangegeven mate gegrond is.

8. Uit de analyse in het auditorsverslag – die door de Raad van State hiervoor uitdrukkelijk wordt bijgevalen – volgt dat de door verzoekster gevraagde informatie, bestuursdocumenten zijn in de zin van de artikelen I.4, 3°, en II.31 van het bestuursdecreet.

Een onderzoek van de overige grieven, verwoord in het enig middel, kan niet tot een ruimere nietigverklaring leiden.

9. Het middel is in de aangeven mate gegrond.

V. Rechtsplegingsvergoeding

10. In de laatste memorie vraagt verzoekster “een tussenkomst van de verwerende partij voor de rechtsplegingswerk waarover [zij] de beslissing aan de wijsheid van de Raad van State overlaat om zijn rechtspraak in dit domein te affineren”. Verzoekster lijkt hiermee om de toekenning van een rechtsplegingsvergoeding te vragen.

11. Overeenkomstig artikel 30/1, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan een rechtsplegingsvergoeding worden toegekend “die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en honoraria van de advocaat van de in het gelijk gestelde partij”. Verzoekster is weliswaar de in het gelijk gestelde partij, doch wordt niet bijgestaan of vertegenwoordigd door een advocaat. Verzoeker kan derhalve geen aanspraak maken op een rechtsplegingsvergoeding noch “tussenkomst”.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur van 12 mei 2021 (OVB/2021/157) waarbij het beroepsschrift van verzoekster van 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.

2. De verwerende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negen januari tweeduizend zesentwintig,
door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Chantal Bamps,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Chantal Bamps