

GEWESTELIJKE COMMISSIE VOOR DE TOEGANG TOT DE BESTUURSDOCUMENTEN VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

Beslissing n° 085/2014

Toepassing van artikel 15 van de ordonnantie van 18 maart 2004 inzake toegang tot milieu-informatie en tot informatie betreffende de ruimtelijk ordening in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van artikel 20bis van de ordonnantie 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Voorwerp van het verzoek

Bij aangetekende brief verzonden op 17 september 2014 stelt de vzw Greenpeace Belgium met verwijzing naar artikel 15 van de ordonnantie van 18 maart 2014 inzake toegang tot milieu-informatie en tot informatie betreffende de ruimtelijke ordening in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest beroep in bij de Gewestelijke Commissie tot de toegang van de bestuursdocumenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hierna: Gewestelijke Commissie) tegen de Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Brussel (hierna: GIMB) wegens het ontbreken van een beslissing binnen de maximale mededelingstermijn van één maand betreffende haar vraag tot toegang en tot kopie van volgende documenten:

- de lijst van ondersteuning voor goederen en diensten die aanvragers hebben mogen ontvangen vanuit de GIMB tussen 01/01/2011 en heden, met inbegrip van dewelke die in aanloop zijn om goedkeuring te verkrijgen;
- het milieu-effecten-rapport (MER) ter beschikking gesteld aan de GIMB voor elk van deze in punt 1 op basis van de milieuprocedures die de GIMB hanteert, en de beoordeling ervan door de persoon die bij de GIMB verantwoordelijk is op milieugebied;
- elk bestuursdocument dat de milieugevoeligheid van een ondersteuning voor goederen en diensten definieert;
- het bestuursdocument dat de milieuprocedures uitlegt;
- de milieu-informatie in de verslagen van de Raad van Bestuur;
- de milieu-effecten in de verleende steun met betrekking tot de ondersteuning voor goederen en diensten, indien deze reeds werden afgegeven.

Procedure

De vzw Greenpeace Belgium vermeldt in haar brief aan de Gewestelijke Commissie dat zij op 13 augustus 2014 een vraag formuleerde tot toegang tot en kopie van de hogervermelde documenten. De vzw Greenpeace Belgium heeft deze vraag noch enig bewijs van verzending gevoegd bij haar schrijven aan de Gewestelijke Commissie.

In haar brief van 25 september 2014 aan de Gewestelijke Commissie wijst de GIMB er op dat ze, na inzage van haar registers, de in het beroep vermelde brief van 13 augustus 2014 met de vraag van de vzw Greenpeace Belgium nooit heeft ontvangen. In dezelfde brief voert de GIMB bovendien aan dat de ordonnantie van 18 maart 2004 niet op haar van toepassing is omdat zij niet ziet tot welke categorie van openbare instantie in de zin van het artikel 3, 3° zij behoort. In ondergeschikte orde voert zij aan dat, indien de Gewestelijke Commissie van

mening zou zijn dat de ordonnantie toepasselijk is op alles of gedeeltelijk, de GIMB bereid is samen met de vzw Greenpeace Belgium na te gaan hoe zij haar nogal bijzonder vage en sterk algemene vragen kan herformuleren op basis van het artikel 8, §3, van de ordonnantie.

Op 10 oktober heeft de Gewestelijke Commissie de vzw Greenpeace Belgium via e-mail verzocht om zo spoedig mogelijk kopie van de brief van 13 augustus 2014 en bewijs van verzending van deze brief te willen voorleggen. De vzw Greenpeace Belgium heeft aan dit verzoek gevolg gegeven in haar bericht van 14 oktober 2014.

Ontvankelijkheid van de aanvraag

Het verzoek betreft de vraag om inzage te kunnen krijgen in milieu-informatie in de zin van artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 18 maart 2004 inzake toegang tot milieu-informatie en tot informatie betreffende de ruimtelijke ordening in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hierna: de ordonnantie).

Krachtens artikel 4 van de ordonnantie wordt het recht op toegang tot milieu-informatie die door of voor een overheidsinstantie wordt beheerd, gewaarborgd aan elke persoon, zonder dat deze daarvoor een belang dient aan te voeren.

Artikel 15, tweede lid, van de ordonnantie bepaalt dat het beroep binnen twee maanden na de beslissing tot weigering van de overheidsinstantie of binnen twee maanden na het verstrijken van de in artikel 8 bedoelde termijn moet worden ingesteld.

De in artikel 8 bedoelde termijnen bedragen één maand of twee maanden te rekenen vanaf de ontvangst van het verzoek, voor zover binnen de eerste maand een verlenging met één maand en de redenen daarvoor ter kennis werden gesteld van de verzoeker. Het niet antwoorden van de GIMB binnen de in artikel 8 bedoelde termijnen wordt beschouwd als een weigering waartegen er beroep bij de Gewestelijke Commissie kan worden ingesteld.

Het beroep werd ingesteld op datum van 17 september 2014. Het beroep is dus ingesteld binnen de wettelijk voorziene termijn van twee maanden na het verstrijken van de in artikel 8 bedoelde termijn.

Het beroep is ontvankelijk en de Gewestelijke Commissie moet derhalve een beslissing nemen in dit dossier.

Onderzoek

De Gewestelijke Commissie dient eerst te bepalen of de GIMB een overheidsinstantie is in de zin van artikel 3, 3°, van de ordonnantie.

Het begrip overheidsinstantie wordt door deze ordonnantie gedefinieerd als a) administratieve overheid zoals bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en die ressorteert onder het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de gemeenten en de intercommunales waarvan het ambtsgebied beperkt blijft tot het grondgebied van het Gewest, alsmede de gemeentelijke en gewestelijke adviesorganen; b) iedere natuurlijke en rechtspersoon die openbare bestuursfuncties uitoefent, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot het milieu; c) elke natuurlijke of rechtspersoon die onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder a) of b) belast is met openbare

verantwoordelijkheden of functies, of openbare diensten met betrekking tot het milieu verleent.

Voor de interpretatie van het begrip is van belang dat de ordonnantie de omzetting beoogt van zowel de eerste pijler van het Verdrag van Aarhus als van de richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie. Zowel het Verdrag als de richtlijn bepalen dat de bepalingen geen afbreuk doen aan het recht van een lidstaat om maatregelen te handhaven of in te voeren voor een ruimere toegang tot informatie dan beide teksten garanderen. In zoverre de definitie in de ordonnantie overeenkomt met de internationale en de supranationale omschrijving kan bij hun interpretatie worden aangesloten. De Gewestelijke Commissie stelt vast dat wat betreft voormeld artikel 3, 3°, b en 3, 3°, c de ordonnantie voor de invulling van het begrip overheidsinstantie heeft aangesloten bij de definitie van het begrip in het Verdrag van Aarhus en de richtlijn 2003/4/EG. Voor de eerste categorie van instellingen heeft de ordonnantiegever daarentegen gekozen voor een internrechtelijke invulling door onder meer terug te grijpen naar het begrip administratieve overheid in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De Gewestelijke Commissie is vooreerst van oordeel dat de GIMB niet kan worden gekwalificeerd als een overheidsinstantie in de zin van artikel 3, 3°, a, van de ordonnantie. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie zijn instellingen opgericht of erkend door de federale overheid, de overheid van de gemeenschappen en gewesten, de provincies of gemeenten, die belast zijn met een openbare dienst en niet behoren tot de rechterlijke of wetgevende macht, in beginsel administratieve overheden in zoverre hun werking door de overheid wordt bepaald en gecontroleerd en zij beslissingen kunnen nemen die derden binden. Volgens deze rechtspraak verliest een naamloze vennootschap die geen beslissingen kan nemen die derden kunnen binden, ook al is zij opgericht door een administratieve overheid en ook al is zij onderworpen aan een verregaande controle van de overheid, haar privaatrechtelijk karakter niet. Hierbij doet niet terzake dat haar een taak van algemeen belang wordt toevertrouwd.

Krachtens artikel 4 van de wet van 2 april 1962 betreffende de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij en de gewestelijke investeringsmaatschappijen is de GIMB een vennootschap van openbaar nut, gesticht onder de vorm van een naamloze vennootschap. Dit artikel bepaalt voorts dat de GIMB, op het vlak van de gewesten, hetzelfde maatschappelijk doel nastreeft als de Federale Investeringsmaatschappij. Zo heeft de GIMB tot doel:

- rekening houdende met het gewestelijk economisch beleid, de oprichting, de reorganisatie of de uitbreiding te bevorderen van privé bedrijven die de vorm hebben van kapitaalvennootschappen, privé-vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid of coöperatieve vennootschappen;
- het bevorderen van het economisch overheidsinitiatief op het vlak van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waartoe zij kan overgaan tot of deelneming aan de oprichting van ondernemingen onder de vorm van handelsvennootschappen, participaties verwerven en belangen nemen in dergelijke ondernemingen en deelnemen aan het beheer ervan;
- de opdrachten te vervullen die haar worden toevertrouwd bij beslissing van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve ten einde bij te dragen tot de tenuitvoerlegging van de economische en financiële politiek van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verschaft aan de GIMB de financiële middelen die nodig zijn voor de vervulling van deze opdrachten en voor de dekking van de lasten die er voor haar

uit voortvloeien. De operaties die door de GIMB worden verricht ter uitvoering van deze opdrachten worden op onderscheiden wijze voorgesteld in haar rekeningen.

In overeenstemming met artikel 2 van voornoemde wet van 2 april 1962 bepalen de statuten van de GIMB, goedgekeurd bij besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve van 6 december 1990 (*BS 29/01/1991*, p. 1832) dat de GIMB ter uitvoering van deze opdrachten:

- deel kan uitmaken van verenigingen, groepen, syndicaten voor studie of onderzoek, van groeperingen van economisch belang en van Europese groeperingen van economisch belang of er belangen in nemen;
- het geheel of een gedeelte van het kapitaal kan inbrengen bij de oprichting van een vennootschap, kan deelnemen aan een kapitaalverhoging, of de intekenrechten uitoefenen die zij als vroegere aandeelhouder heeft verkregen;
- een participatie in het kapitaal op een andere wijze kan verkrijgen;
- kan intekenen op in aandelen converteerbare obligaties of op obligaties met inschrijvingsrecht;
- leningen met uitgestelde terugbetalingen kan toestaan;
- rechten op industriële eigendom kan verkrijgen;
- alle waarborgen en zekerheden kan nemen, meer in het bijzonder het pand op handelsfondsen;
- op een algemene wijze alle verrichtingen kan uitvoeren die rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking hebben op haar opdrachten of die van aard zijn de verwezenlijking ervan te kunnen bevorderen door gelijk welke middelen, meer in het bijzonder alle financiële en onroerende verrichtingen doen, belangen nemen in verenigingen, in syndicaten en vennootschappen door inbreng, door participatieoverdrachten en fusies.

Krachtens artikel 262 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening is de GIMB onder bepaalde voorwaarden houder van een voorkooprecht (ingevoegd onder 8° door de Ordonnantie van 19 maart 2009 tot wijziging van titel VII en titel V van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening betreffende het voorkooprecht, *BS 7 april 2009*, p. 26038).

Hoewel de GIMB, een instelling met een private rechtsvorm, werd opgericht door de overheid en onmiskenbaar een taak van algemeen belang werd toevertrouwd, is zij niet bevoegd om aan eenzijdig beslissingen te nemen die derden binden. Derhalve is de GIMB overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie geen administratieve overheid in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De Gewestelijke Commissie oordeelt dat de GIMB evenmin kan worden gekwalificeerd als een overheidsinstantie in de zin van artikel 3, 3°, b van de ordonnantie. In een arrest van 19 december 2013 in de zaak C-279/12 oordeelde het Hof van Justitie dat deze tweede categorie van overheidsinstanties bestuursautoriteiten in de functionele zin omvat. Dit zijn volgens het Hof van Justitie publiek- of privaatrechtelijke rechtspersonen waaraan in de op hen van toepassing zijnde wettelijke regeling de taak is opgelegd om diensten van openbaar belang te verrichten, met name op milieugebied, en die daartoe bevoegdheden hebben gekregen die verder gaan dan die welke voortvloeien uit de regels die in de betrekkingen tussen particulieren gelden. Het begrip “openbare bestuursfunctie” in de zin van voornoemd artikel 3, 3°, b is in elk geval enger dan het begrip “openbare verantwoordelijkheden, functies of diensten” waarvan sprake in artikel 3, 3°, c. In de leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus wordt in dit verband vermeld dat het engere begrip “openbare bestuursfunctie”

doelt op het verband tussen de wet en het staatsbestuur en slaat op functies die gewoonlijk volgens het nationale recht aan de overheid toekomen. Deze leidraad die niet verbindend is maar wel in aanmerking kan worden genomen als een van de elementen die relevant zijn voor de uitlegging van het verdrag, haalt nog ter illustratie voor deze categorie de publieke diensten en de quasi-overheidsinstanties aan.

De Gewestelijke Commissie is van oordeel dat de GIMB niet kan worden gekwalificeerd als een instantie die een openbare bestuursfunctie uitoefent in de zin van artikel 3, 3^o, b, van de ordonnantie. Geen van de bij wet van 2 april 1962 aan de GIMB toegekende bevoegdheden kan worden aangemerkt als ruimere bevoegdheden dan die welke in de verhoudingen tussen particulieren gelden. Hieraan staat niet in de weg dat de ordonnantiegever onder bepaalde voorwaarden aan de GIMB een voorkooprecht toekent ten aanzien van derden. In dezelfde zin bepaalt artikel 4 van deze wet dat, voor al wat niet uitdrukkelijk door deze wet geregeld is, de bepalingen betreffende de handelsvennootschappen van toepassing zijn op de gewestelijke investeringsmaatschappijen waarvan de daden geacht worden daden van koophandel te zijn.

Ten slotte wordt ook als een overheidsinstantie gekwalificeerd elke natuurlijke of rechtspersoon die onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder a) of b) belast is met openbare verantwoordelijkheden of functies, of openbare diensten met betrekking tot het milieu verleent. Hier geldt dus een dubbel criterium. Enerzijds moet de betrokken persoon onder toezicht staan van een overheidsinstantie in de zin van artikel 3, 3^o, a of b. Anderzijds moet ze belast zijn met openbare verantwoordelijkheden of functies of openbare diensten met betrekking tot het milieu.

Wat het eerste criterium betreft, oordeelde het Hof van Justitie in het arrest van 19 december 2013 in de zaak C-279/12 dat het begrip toezicht aldus moet worden uitgelegd dat deze derde categorie van overheidsinstanties (op grond van artikel 2, punt 2, sub c, van richtlijn 2003/4/EG) elke entiteit omvat die niet op daadwerkelijk autonome wijze kan bepalen hoe zij de haar toebedeelde milieutaken uitoefent, aangezien de toezichthoudende overheidsinstantie het optreden van die entiteit op het gebied van het milieu beslissend kan beïnvloeden. De enkele omstandigheid dat de betrokken entiteit een handelsonderneming is die onderworpen is aan een specifiek regulerend stelsel voor de betrokken sector, sluit volgens het Hof niet uit dat sprake is van toezicht, voor zover die entiteit voldoet aan deze voorwaarden. Het Hof van Justitie voegde hieraan toe dat de wijze waarop een dergelijke overheidsinstantie op grond van de hem door de nationale wetgever toebedeelde bevoegdheden een beslissende invloed kan uitoefenen in dit verband niet van belang is. Het kan volgens het Hof van Justitie met name gaan om de bevoegdheid de betrokken entiteiten bevelen te geven, al dan niet in het kader van de uitoefening van aandeelhoudersrechten, de bevoegdheid om de besluiten van die entiteiten te schorsen, achteraf nietig te verklaren, dan wel afhankelijk te stellen van een voorafgaande goedkeuring, de bevoegdheid om de leden van hun leidinggevende organen (of de meerderheid daarvan) te benoemen of te ontslaan, of de bevoegdheid om de financiering van deze entiteiten geheel of ten dele in te trekken, waardoor hun voortbestaan in het gedrang komt. Verder oordeelde het Hof van Justitie in hetzelfde arrest dat handelsondernemingen in het specifieke kader van artikel 2, punt 2, sub c, van richtlijn 2003/4 enkel overheidsinstanties zijn in de zin van die bepaling, voor zover zij bij het verrichten van openbare diensten op het gebied van het milieu onder toezicht staan van een in artikel 2, punt 2, sub a of b, van richtlijn 2003/4 bedoeld orgaan of persoon. Dergelijke ondernemingen zijn volgens het Hof bijgevolg enkel verplicht de milieu-informatie mee te delen waarover zij in het kader van de verrichting van die openbare diensten beschikken.

De werking van de GIMB wordt door de gewestelijke overheid bepaald. Krachtens artikel 4 van voormelde wet van 2 april 1962 richten de ministeriële comités voor gewestelijke aangelegenheden per gewest een gewestelijke investeringsmaatschappij op, waarvan zij bepalen welke organen of personen deel uitmaken van de algemene vergadering. Bovendien worden krachtens dezelfde bepaling de statuten, de wijzigingen aan de statuten, de wijze van samenstelling van de respectieve raden van beheer die bij uitsluiting van andere personen uit vertegenwoordigers van de publieke sector moeten bestaan, goedgekeurd bij koninklijk besluit overlegd in Ministerieel Comité voor Gewestelijke Aangelegenheden. Dit artikel bepaalt voorts dat het kapitaal van de investeringsmaatschappij ten laste valt van de gewestelijke begroting. De Brusselse Hoofdstedelijke Executieve benoemt bij de GIMB twee commissarissen van de executieve, die erop toezien dat de belangen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij het bestuur van de GIMB worden behartigd en verslag uitbrengen aan de Minister van Economie respectievelijk de Minister van Financiën (artikel 22 van de statuten). Het geheel van de aandelen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de financiële instellingen van openbaar nut moet ten minste 75% van het kapitaal vertegenwoordigen (artikel 12 van de statuten).

Dat de GIMB onbetwistbaar is belast met bepaalde taken van algemeen belang, betekent nog niet dat de GIMB voor alle taken werd belast met openbare verantwoordelijkheden of functies, of openbare diensten. Bovendien moeten die openbare verantwoordelijkheden, functies of diensten betrekking hebben op het milieu. Uit de leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus kan worden afgeleid dat het geenszins de bedoeling was dat de bepalingen van het verdrag werden toegepast op activiteiten met een privaat karakter. De Gewestelijke Commissie sluit niet uit dat aan de GIMB bevoegdheden worden toegekend die kunnen worden gekwalificeerd als openbare verantwoordelijkheden functies of diensten die betrekking hebben op het milieu. De Gewestelijke Commissie is echter van oordeel dat de bij wet toegekende bevoegdheden bestaande in het nemen van participaties of het toekennen van leningen aan ondernemingen of nog het nemen van waarborgen en zekerheden, waarop de vraag tot openbaarmaking betrekking heeft, een privaat karakter hebben en niet kunnen worden gekwalificeerd als openbare diensten die betrekking hebben op het milieu.

Dit geldt ook voor milieudocumenten die worden opgesteld met het oog op het verrichten van die activiteiten met een privaat karakter.

Beslissing:

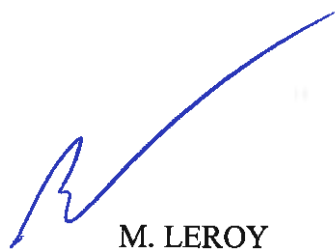
De Gewestelijke Commissie voor de toegang tot de bestuursdocumenten beslist dat de ordonnantie van 18 maart 2014 inzake toegang tot milieu-informatie en tot informatie betreffende de ruimtelijke ordening in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wel van toepassing is op de GIMB, maar alleen wanneer de GIMB taken uitoefent die kunnen worden gekwalificeerd als openbare verantwoordelijkheden, functies of diensten die betrekking hebben op het milieu, hetgeen hier niet het geval is. Het beroep ingediend door Greenpeace is dus verworpen.

De Gewestelijke Commissie voor de toegang tot de bestuursdocumenten heeft deze beslissing uitgesproken tijdens haar zitting van 15 oktober 2014 op verslag van de heer Steven Lierman.

Waren aanwezig, M. Leroy, Voorzitter, de heer Francis Dehaes, Geert de Meulemeester en S. Lierman en mevrouw Kaat Leus en Elisabeth Willemart en mevrouw Karolien Maerten, secretaris.



K. MAERTEN
Secretaris,



M. LEROY
Voorzitter,

