

**Gewestelijke Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest**

Beslissing nr. 133bis/2016

Beroep gesteund op artikel 15 van de ordonnantie van 18 maart 2004 ‘inzake toegang tot milieu-informatie en tot informatie betreffende de ruimtelijke ordening in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ en op artikel 20bis van de ordonnantie van 30 maart 1995 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’

inzake: de heer Arnaud Verstraeten, parlementslid Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Eikstraat 14-16, 1005 Brussel

tegen: de Regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest [de Minister van Financiën, Begroting en Externe Betrekkingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de heer G. Vanhengel].

Voorwerp van de aanvraag en feitelijke voorgaanden

1.1. Met een brief van 16 maart 2016 gericht aan de Minister, de heer G. Vanhengel, vraagt de heer A. Verstraete (hierna: “verzoeker”) om hem, op grond van artikel 32 van de Grondwet, de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 30 maart 1995 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: “de Ordonnantie van 30 maart 1995”) en de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 18 maart 2004 ‘inzake de toegang tot milieu-informatie en tot informatie betreffende de ruimtelijke ordening in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ (hierna: de “Ordonnantie van 18 maart 2004”), een afschrift over te maken van “een “vierpartijenovereenkomst” tussen NEO en zijn oprichtende vennoten, waaronder het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, waarin de financiering van het “parkingproject” wordt vastgelegd”. In zijn brief vermeldt hij dat het “parkingproject” op parking C onder de noemer milieu-informatie [valt], zoals gedefinieerd in de ordonnantie van 18 maart 2004 en opgevat in de rechtspraak van de Raad van State”.

1.2. Met een beslissing van 14 april 2016 weigert de minister het verzoek om openbaarheid. In de mate het verzoek is gesteund op de Ordonnantie van 30 maart 1995, deelt de minister mee dat de aanvraag moet worden afgewezen “nu uw belang bij de passieve openbaarheid van

bestuur niet opweegt tegen het belang van NEO en de oprichtende vennoten, waaronder het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, bij de vierpartijenovereenkomst". Hij beroept zich daartoe op artikel 10, §1, 6°, van de Ordonnantie van 30 maart 1995, namelijk een economisch of financieel belang van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ook indien het behoort tot de gewestelijke aspecten van het kredietbeleid en stelt dat het "belang dat u zou hebben bij het bekomen van een kopie van de vierpartijenovereenkomst, niet op[weegt] tegen het economisch en financieel belang dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de overige oprichtende vennoten van NEO hebben bij het beschermen van de vertrouwelijke informatie vervat in de vierpartijenovereenkomst". Doe overeenkomst kadert in een groter geheel, zijnde de ontwikkeling van Parking C van de Heizel. Hij stelt dat aangezien dit project momenteel in volle ontwikkeling is en de contractpartijen bij de overeenkomst in de uitvoering van dit project nog contractuele relaties moeten aangaan met andere (private) partijen, maakt dat de economische en financiële positie en de onderhandelingspositie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de overige oprichtende vennoten van NEO zouden kunnen worden geschaad indien de inhoud van de vierpartijenovereenkomst in deze stand van zaken openbaar zou worden gemaakt.

In de mate de vraag om openbaarheid gestoeld is op de Ordonnantie van 18 maart 2004 stelt hij dat de vierpartijenovereenkomst niet kwalificeert als "milieu-informatie" zoals gedefinieerd in artikel 3, 2°, van die ordonnantie noch zulke milieu-informatie bevat zodat de betrokken ordonnantie niet dienstig kan worden ingeroepen om kopie van het akkoord te bekomen. Hij besluit dat er dienvolgens "voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest noch voor [z]ijn ambt, een verplichting bestaat om u een kopie van de kwestieuze vierpartijenovereenkomst te bezorgen".

1.3.1. Op 4 mei 2016 richt verzoeker een brief aan de Brusselse Gewestelijke Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten (hierna: "de Commissie"). Verzoeker stelt dat zijn verzoekschrift strekt "ter indiening van een beroep tot nietigverklaring en vordering tot hervorming [...] op grond van de ordonnantie van 18 maart 2004 inzake de toegang tot milieu-informatie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ... en de ordonnantie van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur [...] tegen de beslissing van Guy Vanhengel strekkende tot de weigering tot het overmaken van de vierpartijenovereenkomst inzake de financiering van het "parkingproject" betekend op 14 april 2016".

Verzoeker zet uiteen dat de vierpartijenovereenkomst waarvan hij een afschrift wenst te bekomen de financiering van de aanleg van een ondergrondse parking op het terrein Parking C regelt en “zonder enige twijfel ‘milieu-informatie’ zoals gedefinieerd in de ordonnantie van 18 maart 2004 [betreft]”. Samengevat, stelt verzoeker dat het project MER (milieu evaluatie rapport) - plichtig is. Er is geen ontheffing van de MER-plicht gevraagd. Het MER toont aan dat het project significante milieu-effecten heeft zowel in negatieve als in positieve zin. De parking zelf zal bestaan uit 6 ondergrondse lagen en 10.000 parkeerplaatsen, goed voor meer dan 1,7 miljoen m³ grondverzet. Deze zal gedurende 6 tot 14 maanden worden afgevoerd via de ring *a rato* van 640 tot 900 vrachtwagens per dag, met alle gevolgen van dien voor de mobiliteit en luchtkwaliteit. Ook wat betreft de mobiliteit gedurende de exploitatiefase zijn er aanzienlijke negatieve effecten. In het MER wordt ook beschreven dat de dagdagelijkse verkeersafwikkeling (op dagen zonder match) significant zal verslechteren in zowel de ochtend- als de avondspits, vooral op de oprit Romeinsesteenweg op de buiten- en binnenring en het wevend stuk parallelweg en de afrit Wemmel op de buitenring. Bovendien, op dagen dat er een match is, zeker in combinatie met het NEO-project, “wordt het een ramp”. De vierpartijenovereenkomst waarvan openbaarheid wordt gevraagd, regelt de financiering en de uitbating van de parking. Deze heeft een impact op het gebruik ervan, wat een impact heeft op de milieueffecten.

1.3.2. Wat de gegrondheid van het beroep betreft, zet verzoeker uiteen dat artikel 32 van de Grondwet openbaarheid garandeert en de in de regelgeving voorziene uitzonderingsgronden limitatief zijn en strikt moeten worden geïnterpreteerd. Het recht op openbaarheid van de burger houdt een positieve verplichting in voor de openbare besturen waaraan ze moeten voldoen. Openbare besturen dienen zich zo te organiseren dat aan de verplichting tot openbaarmaking kan worden voldaan. Een weigering moet concreet worden verantwoord. De overheid dient daartoe bij de beoordeling van de toepassing van een uitzonderingsgrond een reële belangenafweging te maken die moet blijken uit de formele motivering van de weigeringsbeslissing

In zoverre zijn beroepschrift steunt op de Ordonnantie van 30 maart 1995, roept verzoeker een schending in van de materiële motiveringsplicht. Aangezien het gaat om een reeds afgesloten contract, valt niet in te zien waarom het niet mag worden vrijgegeven. “Indien, *per impossibile*, kan aangenomen worden dat de openbaarmaking valt onder de in de ordonnantie van 30 maart 1995 voorzien uitzonderingsgrond (*quod non in casu*), dient nog te worden nagegaan of het bestuur een correcte belangenafweging maakte”. In de weigeringsbeslissing

wordt het belang van het gewest afgewogen tegen verzoekers persoonlijk belang. Die afweging is irrelevant. “De afweging van het belang van het gewest, daargelaten of dit geschaad zal worden, dient te worden afgewogen tegen het hoger belang van het gewaarborgde recht van de openbaarheid van bestuursdocumenten”. Dit is te dezen niet gebeurd, waardoor de bestreden beslissing de ordonnantie van 30 maart 1995 “op foutieve wijze” toepast en derhalve de materiële motiveringsplicht schendt.

In zoverre zijn beroepschrift steunt op de Ordonnantie van 18 maart 2004 roept verzoeker een schending in van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: “Motiveringswet”). De bestreden beslissing wijst de openbaarheid van het gevraagde bestuursdocument eenvoudigweg af en beperkt zich tot “de niet-gestaafde alsook niet verifieerbare bewering dat deze overeenkomst geen milieu-informatie zou bevatten”. Dit is “ten zeerste verwonderlijk, gelet op de omvang van het parkingproject, dat kadert in het Eurostadionproject en de gevolgen hiervan voor de mobiliteit, de uitstoot van fijn stof, etc.” Er kan niet eenvoudigweg worden gesteld, rekening houdende met de omvang en de gevolgen van het Eurostadionproject, dat de ontwikkeling van deze site niet valt onder artikel 3, 2°, c, van de Ordonnantie van 18 april 2004. Alle informatie en bestuursdocumenten, essentieel voor de voltooiing van dit project dienen dan ook te worden beschouwd als milieu-informatie in de zin van die bepaling. De rechtsonderhorige, en bij uitbreiding de administratieve beroepsinstantie, verkeert in de onmogelijkheid de appreciatie van het bestuur te toetsen alsook de wettigheid van het motief van de weigering te beoordelen, temeer daar er geen inzage is in het document. Wanneer geponeerd wordt dat een bestuursdocument niet voldoet aan de wettelijke definitie die ter zake duidelijke criteria aangeeft, moet in de weigeringsbeslissing worden uiteengezet waarom het kwestieuze document onder geen enkel van deze criteria zou vallen. De weigeringsbeslissing berust niet op pertinente en draagkrachtige motieven zodat een schending van de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet voorligt.

Verzoeker besluit om zijn verzoek om openbaarheid ontvankelijk en gegrond te verklaren, de inhoud van de vierpartijenovereenkomst te beschouwen als milieu-informatie in de zin van de Ordonnantie van 18 maart 2004, de bestreden beslissing te hervormen en de (desgevallend gedeeltelijke) vrijgave ervan te bevelen. In ondergeschikte orde, de gebrekkige motivering van de bestreden beslissing vast te stellen en het advies te verlenen dat deze hervormd moet worden opdat verzoeker het document zou kunnen raadplegen.

1.4. Verzoeker voegt bij zijn beroepschrift een kopie van het “Ontwerp-Besluit” van de gemeenteraad van de stad Brussel van 14 maart 2016 waarin (onder meer) de financieringsregels met betrekking tot het project omstandig worden uiteengezet, dat een specifieke overeenkomst zal worden gesloten tussen de vennootschap NEO en haar drie oprichtende vennoten en dat deze overeenkomst voorziet (onder meer) “in de hogeromschreven (lees: in het genoemde “Ontwerp-Besluit”) financieringsregels voor het Parkingproject”. De tekst van het ontwerp van vierpartijenovereenkomst was volgens de bewoordingen van het genoemde “Ontwerp-Besluit” als bijlage gevoegd.

1.5. Daartoe uitgenodigd met een schrijven van 17 mei 2016, heeft de minister van Financiën, Begroting en Externe Betrekkingen van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest met een brief van 24 mei 2016 een antwoord op het verzoekschrift van 4 mei 2014 laten geworden.

Bij het antwoord van 24 mei 2004 aan de Commissie is geen afschrift van de betrokken vierpartijenovereenkomst gevoegd.

In zijn antwoord stelt de minister dat:

- het verzoek tot openbaarheid van 16 maart 2016 verkeerdelijk aan zijn ambt werd gericht zodat het onontvankelijk is. De vierpartijenovereenkomst heeft betrekking op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zodat het verzoek had moeten worden gericht aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, in de persoon van de heer Minister-President R. Vervoort, die de Brusselse Hoofdstedelijke Regering voorziet en deze vertegenwoordigt;
- in zoverre het beroepschrift steun zoekt in de Ordonnantie van 30 maart 1995, is het beroep evenmin ontvankelijk omdat geen verzoek tot heroverweging werd gericht aan de Brusselse Hoofdstedelijke regering conform artikel 20, eerste lid, van die ordonnantie;
- in zoverre het beroepschrift steun zoekt in de Ordonnantie van 18 maart 2004, stelt hij dat de vierpartijenovereenkomst niet kwalificeert als milieu-informatie in de zin van artikel 3, 2°, van die ordonnantie. Het betreft, samengevat, “een kaderovereenkomst die moet toelaten dat de nieuwe vennootschap PGP, dewelke in uitvoering van de vierpartijenovereenkomst wordt opgericht, de nog te realiseren mobiliteits- en parkeerinfrastructuur op de site van de huidige parking C van de Heizel zal aanhouden en exploiteren”. Zij bevat enkel bepalingen waaronder de vier partijen, inbegrepen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, “in de financiering en de uitbating” van deze toekomstige parkeer – en mobiliteitsinfrastructuur zullen voorzien en staat “volledig los van de impact van het daaraan voorafgaand bouwproject op het milieu”. De

vierpartijenovereenkomst zal immers pas tot uitvoering kunnen worden gebracht nadat de aanleg van de mobiliteits – en parkeerinfrastructuur volledig is uitgevoerd”. De bovenstaande informatie is reeds beschikbaar, “getuige waarvan het ... door de heer Verstraete gevoegde ontwerpbesluit van de gemeenteraad van de stad Brussel van 14 maart 2016, dat de voorgenomen rol van PGP en de projectstructuur in detail beschrijft”. Verder stelt hij dat de vennootschapsrechtelijke structuur van PGP, eenmaal opgericht, kan worden geconsulteerd via de kruispuntbank voor ondernemingen en de statuten en jaarrekeningen in het Belgisch Staatsblad worden gepubliceerd *cq.*¹ de balanscentrale van de Nationale Bank. Tot slot, merkt hij op dat het “niet past om de vierpartijenovereenkomst als milieu-informatie te bestempelen enkel en alleen omdat deze overeenkomst aansluit op een bouwproject [dat], naar [verzoeker] meent, MER-plichtig is”.

1.6. Op 30 mei 2016 heeft de Commissie een tussenbeslissing (nr. 133/2016) genomen waarin zij, alvorens definitief te beslissen, de minister van Financiën, Begroting en Externe Betrekkingen van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest verzoekt haar uiterlijk op 6 juni 2016 de vierpartijenovereenkomst waarvan om openbaarheid wordt verzocht, over te maken opdat zij de haar bij artikel 20*bis* van de Ordonnantie van 30 maart 1995 wettelijk toegewezen beslissingsbevoegdheid in het kader van de openbaarheid van milieu-informatie met kennis van zaken kan uitoefenen.

Aan dat verzoek werd niet tegemoet gekomen op het ogenblik dat de Commissie de zaak ten gronde behandeld heeft.

Onderzoek van het beroepschrift

2.1. In zijn beslissing nr. 133/2016 van 30 mei 2016 heeft de Commissie zoals hierna wordt uiteengezet, geoordeeld dat het verzoek tot openbaarheid in zoverre het gegrond is op artikel 15 van de Ordonnantie van 18 maart 2004 eerst moet worden behandeld en ontvankelijk is zodat hiervoor naar die beslissing kan worden verwezen. De Commissie dient thans nog te beoordelen of de vierpartijenovereenkomst waarvan openbaarheid wordt gevraagd, milieu-informatie betreft en dus valt onder het materieel toepassingsgebied van de Ordonnantie van 18 maart 2004 en, zo ja, of daarvan een afschrift aan verzoeker kan worden verleend.

¹ *Casu quo.*

2.2. Het beroepschrift wordt luidens het voorwerp ervan (zie punt 1.3.1.) uitdrukkelijk gesteund op zowel de Ordonnantie van 30 maart 1995 als de Ordonnantie van 18 maart 2004.

Artikel 23 van de Ordonnantie van 18 maart 2004 bepaalt dat “[d]eze ordonnantie van toepassing [is] op de gegevens die door of voor een overheidsinstantie worden beheerd en waarvoor in een stelsel van toegang tot informatie voorzien wordt door andere bepalingen, onverminderd de bepalingen die in een ruimere of makkelijkere toegang tot de informatie voorzien”.

Aangezien de Ordonnantie van 18 maart 2004 een ruimere toegang biedt inzake zowel de openbaarheid tot informatie als inzake de verleende rechtsbescherming, de Commissie beschikt ter zake milieu-informatie immers over een beslissingsbevoegdheid, dient eerst het beroepschrift te worden behandeld in zoverre het is gesteund op de Ordonnantie van 18 maart 2004 vooraleer de behandeling ervan aan bod kan komen in zoverre het is gesteund op de Ordonnantie van 30 maart 1991.

2.3. Artikel 15 van de Ordonnantie van 18 maart 2004 bepaalt:

“Wanneer de overheidsinstantie weigert de gevraagde informatie geheel of gedeeltelijk ter beschikking te stellen, weigert de gevraagde informatie in de gevraagde vorm of het gevraagde formaat ter beschikking te stellen of de informatie niet binnen de haar krachtens artikel 8 van deze ordonnantie toegemeten termijn ter beschikking stelt, kan de aanvrager, overeenkomstig artikel 20bis van de ordonnantie van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur, beroep instellen bij de Gewestelijke Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten.

Dit beroep moet binnen twee maanden na de beslissing tot weigering van de overheidsinstantie of binnen twee maanden na het verstrijken van de in artikel 8 bedoelde termijnen worden ingesteld”.

2.4. Tegen de weigeringsbeslissing die hem werd betekend op 14 april 2016 heeft verzoeker bij de Commissie een beroepschrift ingesteld op 4 mei 2016, aan de Commissie overgemaakt op 16 mei 2016.

Het beroep is *ratione temporis* ontvankelijk.

2.5. De exceptie van niet-ontvankelijkheid van de minister van Financiën, Begroting en Externe Betrekkingen van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest dat verzoekers' aanvraag van 16 maart 2016 “aan de verkeerde instantie” werd gericht en, derhalve, onontvankelijk is en dat zijn antwoordschrijven van 14 april 2016 slechts zijn opinie weergeeft en de Brusselse

Hoofdstedelijke regering niet bindt inzake het toekennen, dan wel afwijzen van het verzoek om openbaarheid, kan niet worden aangenomen.

De minister, lid van de collegiale regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is een “overheidsinstantie” in de zin van artikel 3, 3°, van de Ordonnantie van 18 maart 2004 zodat hij, met toepassing van de artikelen 4 e.v. van de Ordonnantie van 18 maart 2004, onverminderd de uitzonderingen vastgesteld in de artikelen 11 en 12 van diezelfde ordonnantie, het recht op toegang tot milieu-informatie dient te waarborgen die door of voor een overheidsinstantie wordt beheerd, dit is milieu-informatie in het bezit van een overheidsinstantie die zij heeft ontvangen of opgesteld (cfr. artikel 3, 4°, van de Ordonnantie van 18 maart 2004).

Krachtens het genoemde artikel 3, 4° moet onder “informatie die door een overheidsinstantie wordt beheerd” worden begrepen: milieu-informatie in het bezit van een overheidsinstantie die zij heeft ontvangen of opgesteld. Nog volgens die bepaling is, behalve indien de informatie kennelijk geen betrekking heeft op de uitoefening van de functie van de betrokkene, een gegeven in het bezit van een lid van een collegiale instantie die een overheidsinstantie vormt, een gegeven dat door een overheidsinstantie wordt beheerd in de zin van deze ordonnantie.

Los van de vraag of de Brusselse Hoofdstedelijke regering over de aanvraag moest beslissen, is dat niet gebeurd en heeft de minister met een schrijven van 14 april 2016 aan verzoeker meegedeeld dat hij van oordeel was “daargelaten of mijn ambt bevoegd is om op dergelijke vraag tot openbaarheid te antwoorden”, het verzoek te moeten afwijzen en dat er “voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest noch voor [z]ijn ambt, een verplichting bestaat om u een kopie van de kwestieuze vierpartijenovereenkomst te bezorgen”. Het is die beslissing – geen “opinie” – die met het beroepschrift wordt bestreden.

Indien de minister van oordeel was dat het verzoek diende te worden gericht aan de Brusselse Hoofdstedelijke regering en niet aan zijn ambt en dat het de regering toekwam te beslissen, kwam het de minister toe om verzoekers’ aanvraag ter beslissing aan de regering over te maken wat hij niet deed. Ten overvloede, uit artikel 4 van de Ordonnantie van 18 maart 2016 vloeit nog voort dat de regering de nodige praktische regelingen moet treffen om iedere persoon in de gelegenheid te stellen gemakkelijk het door deze ordonnantie erkend recht op toegang uit te oefenen.

De exceptie wordt verworpen en het beroepsschrift is in de aangegeven mate ontvankelijk.

2.6. In de mate de bestreden weigeringsbeslissing, zonder enige concrete verantwoording, poneert – dat het door verzoeker gevraagde document “niet [kwalificeert] als “milieu-informatie” zoals gedefinieerd in artikel 3, 2° van de ordonnantie van 18 maart 2004, noch deze vierpartijenovereenkomst zulke milieu-informatie [bevat]” en verzoeker er zich bijgevolg niet op kan beroepen, om kopie van het akkoord te bekomen, schendt de bestreden beslissing in ieder geval de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet.

2.7. De minister van Financiën, Begroting en Externe Betrekkingen heeft geen afschrift van de vierpartijenovereenkomst aan de Commissie bezorgd (zie punten 1.5. en 1.6.).

Het verweer van de minister in zijn antwoord van 24 mei 2016 dat de kaderovereenkomst enkel bepalingen bevat waaronder de vier partijen, inbegrepen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, in de financiering en de uitbating van deze toekomstige parkeer – en mobiliteitsinfrastructuur zullen voorzien en volledig losstaat van de impact van het daaraan voorafgaand bouwproject op het milieu volstaat niet om de Commissie toe te laten, zonder inzage in het kwestieuze document, te besluiten of het al dan niet milieu-informatie in de zin van artikel 3, 2° van de Ordonnantie van 18 maart 2004 betreft of dergelijke informatie bevat en, derhalve, om haar beslissingsbevoegdheid op een zorgvuldige wijze uit te oefenen.

De Commissie wijst er op dat het begrip “milieu-informatie” als bedoeld in artikel 3, 2° van de Ordonnantie van 18 maart 2004 een ruime draagwijdte heeft wat blijkt uit het grote aantal voorbeelden (“zoals”) die worden opgesomd in die bepaling.

De bepalingen die betrekking hebben op de financiering en, meer nog, op de exploitatie van de infrastructuur kunnen van velerlei aard zijn en niets sluit uit dat zij verplichtingen inhouden voor de uitbater of andere partijen bij de vierpartijenovereenkomst met impact op bijvoorbeeld de mobiliteit en het milieu in de zin van artikel 3, 1° van de Ordonnantie van 18 maart 2004.

De Commissie beschikt over geen, minstens onvoldoende elementen om na te gaan of de gevraagde “vierpartijenovereenkomst” beantwoordt aan het begrip “milieu-informatie” als bedoeld in artikel 3, 2° van de Ordonnantie van 18 maart 2004, meer bepaald als bedoeld in artikel 3, 2°, c) ervan, noch of die overeenkomst - te dezen met betrekking tot de uitvoering van een MER-plichtig project -, zelfs al is die van commerciële, industriële of financiële aard, milieu-informatie bevat hetgeen *in concreto* moet worden beoordeeld. Zonder inzage in het

betrokken document kan de Commissie, zonder miskenning van de op haar rustende zorgvuldigheidsplicht, beoordelen of die overeenkomst informatie bevat over maatregelen en activiteiten die op de onder artikel 3, 2°, a) en b) van diezelfde Ordonnantie bedoelde elementen en factoren van het milieu een uitwerking hebben of kunnen hebben, alsmede (over) maatregelen of activiteiten ter bescherming van die elementen (zie artikel 3, 2°, c)) of informatie bevat over kosten/baten – en andere economische analyses en veronderstellingen die worden gebruikt in het kader van de onder artikel 3, 2°, c) bedoelde maatregelen (zie artikel 3, 2°, e)).

Evenmin kan de Commissie, zonder inzage in het document, nagaan om er redenen zijn om met toepassing van de artikelen 11 en 12 van de Ordonnantie van 18 maart 2004, de openbaarmaking geheel of gedeeltelijk te weigeren (zie R.v.St VZW Greenpeace Belgium, nr. 234.267 van 25 maart 2016).

De Commissie is in de onmogelijkheid haar met artikel 20bis van de Ordonnantie van 30 maart 1995 toegewezen beslissingsbevoegdheid uit te oefenen.

2.8. Los daarvan, wijst de Commissie op hetgeen volgt wat de mogelijkheid betreft om zich inzake milieu-informatie op een strikt en limitatief op te vatten uitzonderingsgrond inzake openbaarheid te beroepen.

In de mate het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zich wil beroepen, zoals uit haar antwoord blijkt, op de uitzonderingsgrond bedoeld in artikel 11, § 2, 4° van de Ordonnantie van 18 maart 2004, met name de “*vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie, wanneer deze vertrouwelijkheid bij de gewestelijke, nationale of communautaire wetgeving geboden wordt om een gewettigd economisch belang te beschermen, met inbegrip van het algemeen belang dat met statistische en fiscale geheimhouding is gediend*”, dient het uitdrukkelijk aan te geven op grond van welke gewestelijke, nationale of communautaire wetgeving te dezen de vertrouwelijkheid wordt geboden.

De Commissie wijst daartoe, bij wijze van voorbeeld, op artikel 6, §1, 7°, van de federale wet van 11 april 1995 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ dat inhoudt dat de niet-federale administratieve overheid zoals het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een verzoek tot openbaarheid afwijst wanneer het heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld.

Er wordt in de bestreden beslissing of in het antwoord van 24 mei 2016 niet geëxpliciteerd op grond van welke gewestelijke, nationale of communautaire *wetgeving* te dezen de vertrouwelijkheid wordt geboden. Het is de Commissie voorts onbekend of de vierpartijenovereenkomst dergelijke ondernemings- of fabricagegegevens of andere bij wettelijk voorschrift beschermde gegevens bevat.

Het volstaat niet louter te stellen, zoals in het antwoord van 24 mei 2016, dat het vrijgeven van de tekst van de vierpartijenovereenkomst de vertrouwelijkheid van commerciële en industriële informatie zal schenden en een commercieel nadeel zal opleveren voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (of één van de andere partijen bij de vierpartijenovereenkomst) in de verdere ontwikkeling van het PGP-project en inzonderheid bij het afsluiten van deelovereenkomsten in uitvoering van de vierpartijenovereenkomst. Evenmin volstaat het te stellen dat “de onderhandelingspositie van PGP en zijn oprichtende vennoten bij de verdere uitvoering van de vierpartijenovereenkomst als het ware wordt uitgehold”. Er dient immers een concrete belangenafweging te worden gemaakt van de beide beschermde belangen (namelijk eensdeels de bescherming van de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie, wanneer deze vertrouwelijkheid bij de gewestelijke, nationale of communautaire wetgeving geboden wordt om een gewettigd economisch belang te beschermen en, anderdeels, de bescherming van de openbaarheid van milieu-informatie in het algemeen belang). In dat verband moet de Commissie overigens vaststellen dat er in dezen een algemeen belang betrokken is dat gediend is bij een openbaarmaking gelet op de belangengroepen die zijn ontstaan en de gerechtelijke procedures die worden gevoerd rond het betrokken NEO-project. Bovendien, de toepassing van de uitzonderingsgrond bedoeld in artikel 11, § 2, 4^o van de Ordonnantie van 18 maart 2004 kan enkel betrekking hebben op de bedoelde vertrouwelijke commerciële en industriële informatie vervat in het betrokken document en niet op elke daarin vervatte milieu-informatie. Milieu-informatie die door overheidsinstanties wordt beheerd, wordt gedeeltelijk beschikbaar gesteld wanneer het mogelijk is informatie die onder het toepassingsgebied van artikel 11, § 1, 4^o valt, van de overige gevraagde informatie te scheiden (art. 11, § 5, tweede lid, van de Ordonnantie van 18 maart 2004). Tot slot, kan die uitzonderingsgrond niet worden ingeroepen waar het informatie over emissies in het milieu betreft (art. 11, § 3, tweede lid, van de Ordonnantie van 18 maart 2004).

Beslissing

Bij gebrek aan een doelmatige samenwerking van (de diensten van) de Minister van Financiën, Begroting en Externe Betrekkingen heeft de Commissie geen gelegenheid gekregen om kennis te nemen van het document, te dezen de vierpartijenovereenkomst, waarop het verzoek tot openbaarheid betrekking heeft. De Commissie is aldus in de onmogelijkheid gesteld om de haar bij artikel 20*bis* van de Ordonnantie van 30 maart 1995 toegewezen beslissingsbevoegdheid uit te oefenen binnen de vervaltermijn die die bepaling voorschrijft. Zij is in de onmogelijkheid gebracht om te beoordelen en te beslissen of het betrokken document al dan niet kwalificeert als milieu-informatie dan wel milieu-informatie bevat in de zin van de Ordonnantie van 18 maart 2004. De Commissie wijst er op dat de Ordonnantie van 18 maart 2004 nochtans strekt tot de omzetting van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 ‘inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad’ en van het Verdrag van Aarhus wat inhoudt dat op België de plicht rust om de uit die internationaalrechtelijke rechtsregels voortvloeiende verplichtingen na te leven. De Commissie kan niet anders dan de keuze van de minister te betreuren om haar geen inzage in de documenten te verlenen. Op die wijze komt de goede werking van de Commissie ernstig in het gedrang en wordt de geloofwaardigheid van het gewestelijke stelsel inzake openbaarheid van bestuur, in het bijzonder openbaarheid van milieu-informatie en de daarbij te verlenen rechtsbescherming aangetast zowel op internationaal als op Europees niveau.

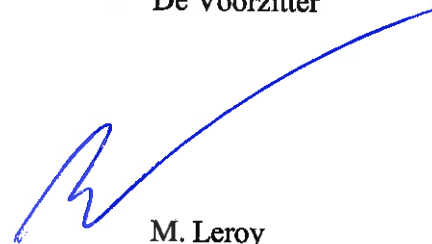
De Commissie heeft op verslag van mevr. K. Leus beslist in haar vergadering van 13 juni 2016 in aanwezigheid van de heer M. Leroy, voorzitter, de dames K. Leus, A.-F. Vokar en E. Willemart, leden, en mevrouw M. Kahn, wnd. Secretaris.

De wnd. Secretaris



M. Kahn

De Voorzitter



M. Leroy