

Gewestelijke commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Beslissing nr. 132/2016

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'.

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

tegen: de burgemeester van de stad Brussel, de heer Yvan Mayeur.

Voorwerp van de aanvraag en feitelijke voorgaanden

1.1. Met een brief van 16 maart 2016 gericht aan de burgemeester van de stad Brussel, de heer Y. Mayeur, 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 het akkoord tussen Ghelamco-BAM en de stad Brussel, waarin de stad een aantal voorwaarden heeft gekoppeld aan het terrein dat ze in erfpacht geeft". In zijn brief vermeldt hij dat "het Eurostadiumproject 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 11 april 2016 weigert de heer Mayeur het verzoek *prima facie* te moeten afwijzen. In de mate het verzoek is gesteund op de Ordonnantie van 30 maart 1995, deelt de burgemeester mee dat die ordonnantie niet van toepassing is op de stad Brussel zodat het verzoek faalt naar recht en aldus ongegrond is.

In de mate de vraag om openbaarheid gestoeld is op de Ordonnantie van 18 maart 2004, stelt hij dat die “enkel van toepassing is op milieu-informatie die door of voor overheidsinstanties zoals de stad Brussel worden beheerd”. Met verwijzing naar het begrip “milieu-informatie” zoals bedoeld in artikel 3, 2°, van de Ordonnantie van 18 maart 2004 oordeelt de burgemeester dat het akkoord waarvan een afschrift wordt gevraagd niet als “milieu-informatie” kwalificeert zoals gedefinieerd in de genoemde bepaling 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 de stad Brussel noch voor [z]ijn ambt, een verplichting bestaat om u een kopie van het kwestieuze akkoord te bezorgen”.

1.3.1. Op 10 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 tegen de beslissing van Yvan Mayeur strekkende tot de weigering tot het overmaken van het contract tussen de stad Brussel en Ghelamco/BAM betekend op 14 april 2016”.

Verzoeker zet uiteen dat het akkoord waarvan hij een afschrift wenst te bekomen de voorwaarden vastlegt voor het sluiten van een erfpacht tussen de stad Brussel en bouwconsortium Ghelamco/BAM in het kader van de bouw van een nieuw voetbalstadion op parking C. Het akkoord betreft milieu-informatie in de zin van de Ordonnantie van 18 maart 2004. Samengevat, stelt verzoeker dat het project waarop het gevraagde contract betrekking heeft, 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. Het project verslechtert significant de dagdagelijkse mobiliteit in zowel de ochtend – als de avondspits. Bovendien, op dagen dat er een match is, zeker in combinatie met het NEO-project, is er een groot risico op terugslag op de ring aan beide kanten ervan, waardoor alles komt vast te liggen. Daarnaast zal het project negatieve effecten hebben op de luchtkwaliteit, zorgen voor geluidsoverlast en lichtvervuiling. Bovendien vereist de aanleg van de ondergrondse parking alleen al meer dan 1,7 miljoen m³ grondverzet.

Het akkoord waarvan openbaarheid wordt gevraagd legt de voorwaarden vast voor het sluiten van een erfpacht van het terrein gekend als parking C. Hierin worden de rechten en verplichtingen bepaald van de erfpachter. Het heeft met andere woorden een impact op het gebruik van de site, 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 door de Ordonnantie van 18 maart 2004 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

Hij roept 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”. 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. Verzoeker besluit om zijn verzoek om openbaarheid ontvankelijk en gegrond te verklaren, de inhoud van het akkoord te beschouwen als milieu-informatie, 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. Hoewel daartoe uitgenodigd met een schrijven van 17 mei 2016 om de Commissie antwoord te verstrekken tegen 25 mei 2016, is de burgemeester van de stad Brussel daarop niet ingegaan.

Onderzoek van het beroepschrift

2.1. Het voorliggend beroepschrift wordt luidens het voorwerp ervan (zie punt 1.3.1.) uitdrukkelijk gesteund op de Ordonnantie van 18 maart 2004.

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”.

2.2. Tegen de weigeringsbeslissing van 11 april 2016 die hem werd betekend op 14 april 2016 heeft verzoeker bij de Commissie een beroepschrift ingesteld op 10 mei 2016, aan de Commissie overgemaakt op 16 mei 2016..

Het beroep is *ratione temporis* ontvankelijk.

2.3. In de mate verzoeker, zij het “in ondergeschikte orde”, de Commissie verzoekt “de gebrekkige motivering van de bestreden beslissing vast te stellen en derhalve het advies te verstrekken dat deze hervormd dient te worden, teneinde verzoeker toe te laten het betreffende document te raadplegen”, wijst de Commissie erop dat zij op grond van artikel 20bis van de Ordonnantie van 30 maart 1995 beschikt over een beslissings- en niet over een adviesbevoegdheid.

2.4. De (burgemeester van de) stad Brussel 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).

2.5. In de mate de weigeringsbeslissing, zonder enige concrete verantwoording, poneert dat het door verzoeker gevraagde document “niet als “milieu-informatie” kwalificeert zoals gedefinieerd in artikel 3, 2° van de ordonnantie van 18 maart 2004, noch dit akkoord 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.

2.6. De Commissie is niet in staat om haar wettigheidscontrole in het kader van haar beslissingsbevoegdheid na beroep, uit te oefenen en te onderzoeken of het door verzoeker opgevraagde document kwalificeert als “milieu-informatie” of dergelijke informatie bevat.

2.7. De burgemeester van de stad Brussel heeft aan de Commissie het document niet bezorgd noch enig antwoord verstrekt, zodat de Commissie in de huidige stand van het beroep in de onmogelijkheid is haar met artikel 20bis van de Ordonnantie van 30 maart 1995 toegewezen beslissingsbevoegdheid uit te oefenen.

De Commissie beschikt immers over geen enkel element om na te gaan of het gevraagde contract tussen de stad Brussel en Ghelamco/BAM 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 overeenkomst 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 niet 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 heeft of kan 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 of er redenen zijn of 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 ziet zich genoodzaakt in het licht van een zorgvuldige en behoorlijke besluitvorming met inbegrip van een zorgvuldige feitenvinding, alvorens definitief te beslissen, de burgemeester van de stad Brussel te verzoeken haar het akkoord waarvan om openbaarheid wordt verzocht over te maken opdat zij de haar wettelijk toegewezen beslissingsbevoegdheid met kennis van zaken kan uitoefenen.

Beslissing

De Commissie, alvorens definitief te beslissen, verzoekt de (burgemeester van de) stad Brussel haar uiterlijk op 6 juni 2016 het akkoord gesloten tussen Ghelamco-BAM en de stad Brussel waarvan om openbaarheid wordt verzocht, over te maken opdat zij de haar wettelijk toegewezen beslissingsbevoegdheid met kennis van zaken kan uitoefenen.

De Commissie heeft op verslag van mevr. K. Leus beslist in haar vergadering van 30 mei 2016 in aanwezigheid van de heer M. Leroy, voorzitter, de dames K. Leus, A.-F. Vokar, E. Willemart en de heer S. Lierman, leden en de heer M.-A. t’Kint, wnd. secretaris.

De wnd. Secretaris

De Voorzitter

M-A t’Kint

M. Leroy