

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

Advies n° 087/2014

Procedurevoorgaanden en voorwerp van het verzoek tot openbaarheid

1. Met een aangetekend schrijven verzonden op 21 oktober 2014 verzoekt de NV Brussels Immo Invest met verwijzing naar de artikelen 9 en 20 van de Ordonnantie van 30 maart 1995 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: de Ordonnantie van 30 maart 1995) de Gewestelijke Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hierna: Gewestelijke Commissie) advies uit te brengen omtrent haar verzoek gericht aan de heer Benjamin Cadranel, administrateur-generaal van de Ontwikkelingmaatschappij voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hierna: GOMB), dat ertoe strekt toegang en een afschrift te bekomen van bepaalde documenten.

Uit de initiële aanvraag van 25 augustus 2014, het verzoek tot heroverweging van 21 oktober 2014 en het gelijktijdig aan de Gewestelijke Commissie gerichte verzoek om advies blijkt dat de NV Brussels Immo Invest verzoekt om:

- inzage en tot het bekomen van een afschrift van “alle stukken en informatie waaruit blijkt dat Leefmilieu Brussel uw organisatie (lees: GOMB) saneringsverplichtingen heeft opgelegd en u (lees: de GOMB) contractueel (lastens o.m. de M.I.V.B. en de stad Brussel) en wettelijk gehouden bent deze saneringswerken uit te voeren”;
- verzoekster “te informeren omtrent het saneringsvoorstel dat u uitwerkt [...]”;
- het bekomen van een “kopie van de bouwvergunningen voor deze site”, zijnde de Site Marconi.

De GOMB moet worden geacht het initiële verzoek van 25 augustus 2014 te hebben afgewezen bij ontstentenis van enige beslissing binnen de door artikel 12, laatste lid, van de Ordonnantie van 30 maart 1995 voorgeschreven maximale mededelingstermijn van één maand.

Met het hoger vermelde aangetekend schrijven van 21 oktober 2014 heeft de NV Brussels Immo Invest een verzoek tot heroverweging gericht aan de heer Benjamin Cadranel, administrateur-generaal van de GOMB en, gelijktijdig, een verzoek om advies gericht aan de Gewestelijke Commissie.

2. Met een elektronisch bericht van 10 november 2014 gericht aan de Gewestelijke Commissie deelt de GOMB onder meer mee dat :

- sommige documenten waarvan om een afschrift wordt verzocht zoals de bouwvergunning voor een stelplaats voor de MIVB (project dat op de site zal worden ontwikkeld) niet in bezit zijn van de GOMB aangezien de bouwaanvraag “niet werd ingediend door de GOMB maar door de MIVB”. Aldus komt het de GOMB voor dat verzoekster haar verzoek tot inzage moet richten tot de MIVB of tot de overheid die de bouwvergunning heeft verleend;

- wat de problematiek van de bodemvervuiling betreft, door de MIVB een risicobeheersvoorstel werd ingediend in functie van het te ontwikkelen vastgoedproject (met name de bouw van een stelplaats) en dus niet door de GOMB dat, voor zover bekend bij de GOMB, door Leefmilieu Brussel volledig werd bevonden en aan een openbaar onderzoek zal worden onderworpen. In dat verband laat de GOMB nog weten dat zij geen kennis heeft van het feit of het risicobeheersvoorstel conform werd verklaard, dat de betekening daarvan zal gebeuren aan de MIVB, dat de GOMB geen “rechtstreekse houder” (“détenteur direct”) is van de bestuursdocumenten betreffende het risicobeheer van de vervuilde gronden en tenslotte dat de MIVB de bedoelde documenten aan de GOMB moet overmaken zodra ze in haar bezit zijn (“doit nous transmettre les documents dès qu’elle en est en possession”). De GOMB geeft nog aan dat zij Brussels Immo Invest hierover kunnen informeren zoals zij hebben aangegeven in hun briefwisseling met NV Brussels Immo Invest dd. 9 juli 2014.

Onderzoek van de adviesaanvraag:

Wat de bevoegdheid betreft van de Gewestelijke Commissie om een advies te verlenen op grond van artikel 20 van de Ordonnantie van 30 maart 1995.

3. De Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is opgericht bij artikel 19 van de ordonnantie van 30 maart 1995 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’.

Zij is krachtens artikel 20 van diezelfde ordonnantie bevoegd om een advies uit te brengen over een verzoek tot heroverweging dat door de rechtszoekende wordt gericht tot een *gewestelijke* administratieve overheid *wanneer de verzoeker moeilijkheden ondervindt om de raadpleging of de verbetering van een bestuursdocument te verkrijgen op grond van de ordonnantie van 30 maart 1995*. De Commissie brengt haar advies uit ter kennis van de verzoeker en de betrokken gewestelijke administratieve overheid binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van het verzoek.

4.1. Hoewel de documenten waarvan om inzage en het bekomen van een afschrift wordt verzocht dienen te moeten worden beschouwd als “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’ steunt verzoekster haar initiatieve vraag tot openbaarheid van 25 augustus 2014 en haar verzoek tot

heroverweging van 21 oktober 2014 dat zij heeft gericht aan de GOMB, evenals haar verzoek om advies van de Gewestelijke Commissie op de artikelen 9 en 20 van de Ordonnantie van 30 maart 1995.

De documenten waaromtrent om inzage of mededeling van een afschrift wordt verzocht betreffen immers (1) alle stukken en informatie waaruit blijkt dat Leefmilieu Brussel aan de GOMB bodemsaneringsverplichtingen heeft opgelegd, evenals (2) documenten op grond waarvan moet blijken dat de GOMB contractueel of wettelijk gehouden is deze bodemsaneringswerken uit te voeren, (3) het saneringsvoorstel dat door de GOMB wordt uitgewerkt en (4) de bouwvergunningen voor de Marconi Site.

4.2. Bovendien dient te worden vastgesteld dat de GOMB is te beschouwen als een 'overheidsinstantie' in de zin van artikel 3, 3°, a), van diezelfde Ordonnantie van 18 maart 2004, zijnde een administratieve overheid zoals bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en die ressorteert onder het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zodat de GOMB ook onder het personeel toepassingsgebied van de Ordonnantie van 18 maart 2004 ressorteert.

Immers, overeenkomstig artikel 2 van de Ordonnantie van 20 mei 1999 'betreffende de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' is de GOMB een publiekrechtelijke instelling met rechtspersoonlijkheid waarvan de statuten worden vastgesteld door haar algemene vergadering en ter goedkeuring aan de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden voorgelegd. Voor al wat niet door de Ordonnantie van 20 mei 1999 is geregeld, zijn de bepalingen van de gecoördineerde wetten van de handelsvennootschappen toepasselijk in de mate ervan niet wordt afgeweken door de Regering. Artikel 3 van diezelfde Ordonnantie belast de GOMB met opdrachten inzake economische ontwikkeling en stadvernieuwing op het grondgebied van het Brusselse Gewest. Daartoe beschikt zij over de in de artikelen 4 en 5 van diezelfde ordonnantie toegewezen taken en bevoegdheden en kunnen haar, overeenkomstig hetgeen is bepaald in artikel 6 ervan door het Gewest of een gemeente specifieke opdrachten worden toevertrouwd. Voor de realisatie van haar opdrachten beschikt de GOMB onder meer over onteigeningsbevoegdheid (artikel 7 van de Ordonnantie van 20 maart 1999). De artikelen 22 tot 25 van de Ordonnantie van 20 maart 1999 regelen het administratief toezicht op de beslissingen van de GOMB.

De GOMB is derhalve een door de openbare macht opgerichte *publiekrechtelijke* rechtspersoon waaraan bij ordonnantie is opgedragen om in een openbare dienst of in een dienst van openbaar nut te voorzien en waarbij diezelfde ordonnantie de organisatie ervan regelt en er de werkwijze van bepaalt. De GOMB is in die zin te kwalificeren als een *organieke* openbare dienst die, overigens, binnen de haar bij ordonnantie toevertrouwde opdrachten eenzijdige beslissingen kan nemen die derden binden.

Derhalve kwalificeert de GOMB als een gewestelijke administratieve overheid in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en als een overheidsinstantie in de zin van artikel 3, 3°, a), van de Ordonnantie van 18 mei 2004.

4.3. Tot slot, dient bij toepassing van artikel 4 van de Ordonnantie van 18 maart 2004 de overheidsinstantie die om openbaarheid wordt verzocht - onverminderd de (limitatieve) beperkingen van artikel 11 en 12 van diezelfde ordonnantie die overigens strikt dienen te worden geïnterpreteerd én gemotiveerd indien ervan toepassing wordt gemaakt -, het recht op toegang te waarborgen "tot milieu-informatie die *door of voor* een overheidsinstantie wordt beheerd". Krachtens artikel 3, 4° van de Ordonnantie van 18 maart 2004 moet onder "informatie die *door* een overheidsinstantie wordt beheerd" worden begrepen "*milieu-informatie in het bezit van [de GOMB] die zij heeft ontvangen of opgesteld*" waarmee wordt verwezen naar het *feitelijk bezit* van de betrokken documenten *ongeacht* wie die documenten heeft aangevraagd, opgesteld, of afgeleverd. Daarbij dient nog te worden gepreciseerd dat, krachtens diezelfde bepaling, behalve indien de informatie kennelijk geen betrekking heeft op de uitoefening van de functie van de betrokkene, *ook* een gegeven *in het bezit* van een personeelslid van een overheidsinstantie of van een lid van een collegiale instantie die een overheidsinstantie vormt, moet worden beschouwd als een gegeven dat door een overheidsinstantie wordt beheerd in de zin van die ordonnantie. Milieu-informatie "die *voor* een overheidsinstantie wordt beheerd" betreft milieu-informatie die in feite in opdracht van een overheidsinstantie wordt beheerd wat inhoudt dat ook informatie die fysiek voor overheidsinstanties wordt beheerd door andere instanties, onder deze ordonnantie vallen (art. 3, 5°, van de Ordonnantie van 18 maart 2004).

Het is dan ook, zoals *sub* 5 wordt uiteengezet, in het licht van de bepalingen van de Ordonnantie van 18 maart 2004 dat de overheidsinstantie, ten deze de GOMB om openbaarheid moet worden verzocht en, vervolgens, de Gewestelijke Commissie, het verzoek om openbaarheid tot milieu-informatie dient te beoordelen. Uit de door de GOMB verleende toelichting blijkt niet dat dit is gebeurd.

5. Artikel 23 van de Ordonnantie van 18 maart 2004 bepaalt dat deze 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.

Daarmee heeft de ordonnatiegevende macht te kennen gegeven dat, wat de toegang tot milieu-informatie betreft, aan de toepassing van de Ordonnantie van 18 maart 2004 *voorrang* moet worden verleend boven de toepassing van de Ordonnantie van 30 maart 1995. Dat zou slechts anders zijn wanneer die laatste (of enig andere wettelijke bepaling) in een ruimere of makkelijkere toegang tot de (gevraagde) informatie voorzien wat in de voorliggende zaak niet het geval is.

Immers, dient onder meer te worden vastgesteld dat de door de Ordonnantie van 18 maart 2004 gehanteerde begrippen ruimer zijn dan deze gehanteerd door de Ordonnantie van 30 maart 1995 hetgeen tot een ruimer toepassingsgebied van eerstgenoemde ordonnantie leidt zowel wat het materieel als personeel toepassingsgebied ervan betreft. Bovendien zijn de uitzonderingsgronden en beperkingen op het recht op toegang vermeld in de artikelen 11 en 12 van de Ordonnantie van 18 maart 2004 van die aard dat zij minder beperkend zijn ten

aanzien van het door artikel 32 van de Grondwet gewaarborgde grondrecht. Ook de voorwaarden waaronder overeenkomstig de bepalingen van de Ordonnantie van 18 maart 2004 toegang tot milieu-informatie dient te worden verschaft, garanderen in de regel een ruimere of makkelijkere toegang. Tot slot, voorziet artikel 15 van diezelfde ordonnantie in een specifieke georganiseerde administratieve beroepsprocedure die weliswaar, in hoofde van diegene die om openbaarheid verzoekt, aan striktere termijnen is gebonden doch, gelezen in samenhang met artikel 20*bis* van de Ordonnantie van 30 maart 1995 aan de Gewestelijke Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten een *beslissings*bevoegdheid verleent terwijl zij op grond van artikel 20 van laatst vermelde ordonnantie slechts over een *advies*bevoegdheid beschikt hetgeen in hoofde van de aanvrager een ruimere rechtsbescherming garandeert.

Verzoekster had haar aanvraag dan ook moeten indienen met toepassing van de Ordonnantie van 18 maart 2004 om, vervolgens, ingeval van een uitdrukkelijke of stilzwijgende weigeringsbeslissing door de betrokken overheidsinstantie de beroepsprocedure bij de Gewestelijke Commissie in te stellen met toepassing van artikel 15 van diezelfde Ordonnantie, gelezen in samenhang met artikel 20*bis* van de Ordonnantie van 30 maart 1995.

Omgekeerd, is de Gewestelijke Commissie krachtens artikel 20 van de Ordonnantie van 30 maart 1995 enkel bevoegd om een advies uit te brengen over een verzoek tot heroverweging dat door de rechtszoekende wordt gericht tot een gewestelijke administratieve overheid wanneer de verzoeker moeilijkheden ondervindt om de raadpleging of de verbetering van een bestuursdocument te verkrijgen op grond van de Ordonnantie van 30 maart 1995. Zoals hiervoor is uiteengezet dient evenwel in het voorliggende geval voorrang te worden verleend aan de Ordonnantie van 18 maart 2004.

Besluit

Wanneer om de openbaarheid van milieu-informatie wordt verzocht dient overeenkomstig artikel 23 van de Ordonnantie van 18 maart 2004 voorrang te worden verleend aan de toepassing van de bepalingen van de Ordonnantie van 18 maart 2004 boven deze van de Ordonnantie van 30 maart 1995.

Het is evenwel pas *nadat* de overheidsinstantie haar beoordelings- en beslissingsbevoegdheid met toepassing van de bepalingen van de Ordonnantie van 18 maart 2004 heeft uitgeoefend dat, in geval van een beroep gericht tegen een eventuele weigeringsbeslissing van de overheidsinstantie die om openbaarheid wordt verzocht, de Gewestelijke Commissie haar *beslissings*bevoegdheid op grond van artikel 15 van diezelfde Ordonnantie, gelezen in samenhang met artikel 20*bis* van de Ordonnantie van 30 maart 1995, kan uitoefenen.

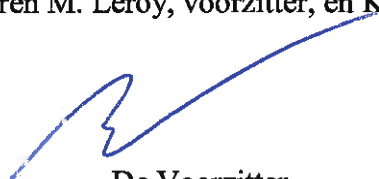
De NV Brussels Immo Invest wordt geadviseerd, zo inmiddels nog geen openbaarheid van de gevraagde milieu-informatie werd bekomen, een nieuw verzoek aan de betrokken overheidsinstantie(s) te richten ditmaal gesteund op de Ordonnantie van 18 maart 2004.

De Commissie verleende haar advies op 14 november 2014 op verslag van Mevr. K. Leus. Op de vergadering waren aanwezig de dames en heren M. Leroy, voorzitter, en K. Leus, G. Demeulemeester en S. Lierman.



De Secretaris

Karolien MAERTEN



De Voorzitter

M. LEROY