

Vlaamse overheid

Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
afdeling openbaarheid van bestuur

Havenlaan 88, bus 20

1000 BRUSSEL

T : 02 553 57 25

Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2018/97

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Gelet op het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur;

Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie;

Gelet op het oorspronkelijke verzoek bij mailbericht d.d. 16 maart 2018 van ■■■, gericht aan de gemeente Boom, waarbij werd verzocht om een (digitaal) afschrift te verlenen van een aantal documenten en een vraag om uitleg in het kader van de omgevingsvergunning ■■■;

Gelet op het beroepschrift van ■■■ bij mailbericht d.d. 3 april 2018 tegen het uitblijven van een beslissing van de gemeente Boom;

Gelet op de registratie van het beroepschrift op 4 april 2018;

Gelet op de beslissing van de gemeente Boom d.d. 13 april 2018;

Gelet op de beslissing van de beroepsinstantie d.d. 27 april 2018 tot verlenging van de termijn om uitspraak te doen over het beroepschrift overeenkomstig artikel 24, §1, tweede lid van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur;

Wat de ontvankelijkheid betreft:

Overwegende dat het aanvankelijk verzoek van ■■■ dateert van 16 maart 2018; dat de kwaliteits- en regelgevingsambtenaar van de gemeente Boom, aan de beroepsinstantie heeft toegelicht dat, omwille van het feit dat de oorspronkelijke aanvraag werd verzonden via het generieke mailadres 'info@boom.be' en niet via het specifieke mailadres 'openbaarheidvanbestuur@boom.be', het oorspronkelijk verzoek slechts op 4 april 2018 werd geregistreerd;

Overwegende dat, conform artikel 17, §3 Openbaarheidsdecreet, als algemeen principe geldt dat de aanvraag wordt gericht aan de instantie die beschikt over het gevraagde bestuursdocument; dat tevens de overheid die het bestuursdocument in zijn bezit heeft de aanvraag onmiddellijk noteert in een register; dat echter in casu blijkt dat de aanvraag die bij mail d.d. 16 maart 2018 aan de instantie was gericht, pas op 4 april 2018 werd geregistreerd; dat de beroepsinstantie met deze laattijdige registratie geen rekening kan houden; dat een dergelijke laattijdige registratie te veel in het nadeel van de verzoeker speelt;

Overwegende dat de beroepsinstantie van oordeel is dat op 3 april 2018 , de datum van het beroepschrift, de wettelijk gestelde beslissingstermijn van 15 dagen was verstreken; dat, aangezien binnen de wettelijke termijn een beslissing van de betrokken bestuursinstantie is uitgebleven, de termijn van beroep in overeenstemming met artikel 22, derde lid, van het Openbaarheidsdecreet geen aanvang heeft genomen; dat het ingediende beroepschrift d.d. 3 april 2018 dan ook tijdig werd ingesteld; dat het beroep bijgevolg **ontvankelijk** is;

Wat de gegrondheid betreft:

Overwegende dat overeenkomstig artikel 7, tweede lid van het Openbaarheidsdecreet het recht op passieve openbaarheid betrekking heeft op bestuursdocumenten; dat op grond van deze bepaling elke instantie in principe verplicht is aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten;

Overwegende dat de openbaarmaking slechts geweigerd kan worden, mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen 11 tot en met 15 van het Openbaarheidsdecreet;

Overwegende dat in het oorspronkelijk verzoek aan de gemeente Boom werd verzocht om een digitaal afschrift van een aantal documenten in het kader van het openbaar onderzoek n.a.v. de omgevingsvergunningaanvraag van [REDACTED], meer bepaald: “

- bijlage A1: situeringsplan
- bijlage C6: materialen, grondstoffen en processen
- bijlage C7: toestellen
- bijlage C8A: specifieke plannen voor ingedeelde inrichtingen of activiteiten
- bijlage C14: overzicht van de geacteerde meldingen, de actuele milieuvergunningen en de door de minister verleende afwijkingen
- bijlage E: beschrijving van potentiële effecten op de omgeving
- bijlage E2: effecten op de bodem
- bijlage E3: effecten op het watersysteem
- bijlage E4: effecten op de luchtkwaliteit
- bijlage E5: effecten van geluid of trillingen
- bijlage Q2: bijstelling van de bijzondere milieuvorwaarden in afwijking van de algemene en sectorale milieuvorwaarden van titel II van het VLAREM
- bijlage R3: lozing van afvalwater en koelwater
- bijlage R3A: lozing van huishoudelijk afvalwater

////////////////////////////////////

- bijlage R6.4: brandbare vloeistoffen
- bijlage R17.1.2: opslag van gassen
- bijlage R17.3: opslag van gevaarlijke vloeistoffen en vaste stoffen”;

Overwegende dat tevens werd verzocht om informatie te ontvangen over de reden van de uitbreiding van volgende opslagvolumes: bijkomende opslag van max. 70.000 liter propaan, stikstof en CO2 bovenop de reeds toegekende opslag van 20.000 liter, de uitbreiding van 110.000 liter naar 170.000 liter diesel in bovengrondse reservoirs en de bijkomende opslag van 1.000 liter propaangas in een vaste bovengrondse houder, en dan meer bepaald de vraag: "Vorige jaren kon het met de reeds toegekende lagere hoeveelheden. Waarom deze grote uitbreiding?";

Overwegende dat eveneens werd gevraagd om meer info te ontvangen over de gevraagde opslag van 1,52 ton ontvlambare vloeistof met CLP-codes GHS08 en GHS09, en meer bepaald “Over welke gevaarlijke stof gaat deze aanvraag, waarvoor zal ze gebruikt worden en op welke manier wordt de veilige opslag gecontroleerd?”;

Overwegende dat de beroepsinstantie, om met kennis van zaken te kunnen oordelen, bij mailberichten d.d. 6, 13, 19 (rappel 26 april), 27 april en 15 mei 2018 de gemeente Boom om nadere toelichting heeft gevraagd en bij mailberichten d.d. 13 en 27 april en 3 en 16 mei 2018 nadere toelichting en de beschikbare bestuursdocumenten mocht ontvangen;

Overwegende dat het thans aan de beroepsinstantie toekomt om zich uit te spreken over de gegrondheid van het ingestelde beroep;

Overwegende dat de beroepsinstantie uit de toelichting van de gemeente Boom kan afleiden dat het voorwerp van het oorspronkelijk verzoek gaat over de bijlagen bij het milieudossier (omgevingsvergunningsaanvraag) m.b.t. het festival Tomorrowland op/binnen het Provinciaal Recreatiedomein De Schorre te Boom;

Eerste onderdeel: bijlagen bij het aanvraagdossier

Overwegende dat de beroepsinstantie, bij nazicht van de door de gemeente Boom bezorgde bijlagen, dient vast te stellen dat bepaalde bijlagen niet werden bezorgd, meer bepaald:

- bijlage E: beschrijving van potentiële effecten op de omgeving
- bijlage E3: effecten op het watersysteem
- bijlage R3: lozing van afvalwater en koelwater
- bijlage R3A: lozing van huishoudelijk afvalwater
- bijlage R6.4: brandbare vloeistoffen

Overwegende dat bij navraag door de beroepsinstantie de gemeente Boom hierop heeft gereageerd als volgt: *“Alle bijlagen waarover wij beschikken werden meegeleverd. Degene die niet bestaan kunnen wij ook niet bezorgen.”*

Overwegende dat de kwaliteits- en regelgevingsambtenaar bij de gemeente Boom, in de toelichting aan de beroepsinstantie heeft aangegeven dat de (overige) gevraagde bijlagen m.b.t. de milieuvergunning(saanvraag) niet werden overgemaakt omdat het allemaal bijlagen zijn die deel uitmaken van het aanvraagdossier dat in openbaar onderzoek zat; dat werd vervolgd dat de vergunning is aangevraagd bij de provincie en dat de provincie aan de gemeente vraagt om overeenkomstig artikel 23 van het omgevingsvergunningsdecreet en artikel 16 t/m 29 van het uitvoeringsbesluit van de omgevingsvergunning een openbaar onderzoek te organiseren; dat het openbaar onderzoek liep van 9 maart 2018 tot en met 8 april 2018 (waarvan aanvrager op de hoogte was na initieel contact); dat via <https://www.omgevingsloket.be/omvPubliek/?openbaaronderzoek> beperkte informatie kon bekeken worden over deze aanvraag; dat in het omgevingsloket niet kan gekozen worden welke documenten te raadplegen zijn op de site; dat het volledige dossier ter inzage lag op de dienst omgeving (milieudienst) van het gemeentebestuur tot de sluiting van het openbaar onderzoek; dat de betrokkene van deze mogelijkheid tot inzage geen gebruik heeft gemaakt; dat het dossier niet gekopieerd of gefotokopieerd mag worden en dat de bijlagen die werden opgevraagd enkel ter inzage zijn; dat door [REDACTED] eveneens verwezen werd naar artikel 24 van het omgevingsvergunningsbesluit; dat dit artikel luidt als volgt:

Tijdens het openbaar onderzoek worden eveneens de volgende documenten ter inzage gelegd, voor zover de overheid waarbij het dossier ter inzage ligt, de dag voor de begindatum van het openbaar onderzoek over deze documenten beschikt:

- De eerste dag waarop de vergunningsaanvraag en de documenten, vermeld in het tweede lid, ter inzage wordt gelegd, is de begindatum van het openbaar onderzoek.

§3. Als de terinzagelegging digitaal verloopt, kan de persoon die het dossier raadpleegt, hierbij beroep doen op technische ondersteuning van de overheid, waarbij het dossier ter inzage ligt.

§4. Als de vergunningsaanvraag een nog niet goedgekeurd project-MER of OVR omvat, kan ze, met uitzondering van de door een architect opgemaakte auteursrechtelijk beschermde plannen en de documenten die aan de openbaarheid worden onttrokken, digitaal geraadpleegd worden via het omgevingsloket.”;

Overwegende dat verder in de toelichting aan de beroepsinstantie werd meegedeeld dat op alle vormingsmomenten duidelijk is gezegd dat de documenten van een openbaar onderzoek enkel ter inzage zijn en dat ervan geen foto's of kopies mogen genomen worden;

Overwegende dat ■■■■ vervolgt dat artikel 11, 2° van het Openbaarheidsdecreet geldig is; dat er tijdens een openbaar onderzoek nog geen beslissing is genomen en de aanvraag nog op zich bestaat en dat, zolang de deputatie er nog geen beslissing in heeft genomen, de aanvraag aan de aanvrager behoort en niet aan de instantie (provincie); dat er dan ook nog geen advies van de gemeente is opgemaakt want die wacht het resultaat van o.a. het openbaar onderzoek af; dat ■■■■ vervolgt dat, na bespreking met de gemeentesecretaris, de gemeente zich zal gedragen naar de wijsheid van de beroepsinstantie vermits de gemeente hierover geen precedents wil scheppen, alsook omdat binnen de gemeente een meningsverschil was over het al dan niet ter beschikking stellen van de opgevraagde informatie;

Overwegende dat de beroepsinstantie kennis kon nemen van een antwoord in dezelfde zin dat werd verstuurd aan de beroeper bij mailbericht d.d. 13 april 2018;

Overwegende dat de beroepsinstantie van oordeel is dat de in artikel 24 van het omgevingsvergunningsbesluit vermelde regeling geen afbreuk doet aan de regeling in het Openbaarheidsdecreet en dat het feit dat in het kader van een omgevingsvergunningsaanvraag een actieve openbaarheid moet georganiseerd worden over deze stukken, geen afbreuk doet aan het recht op passieve openbaarheid;

Overwegende dat de drie concrete wijzen (verlenen van inzage, verschaffen van uitleg, overhandigen van afschrift) waarop het grondwettelijk recht inzake openbaarheid van bestuursdocumenten, zoals gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet, kan uitgeoefend worden, evenwaardig zijn; dat de keuze van de wijze van uitoefening van het recht op openbaarheid uitsluitend bij de aanvrager ligt;

Overwegende dat de aanvrager ook de vorm kan aangeven waarin hij een bestuursdocument wenst te ontvangen (artikel 17, §1, tweede lid Openbaarheidsdecreet); dat daarmee niet alleen de vorm van de drager wordt bedoeld (geschreven document, elektronisch bestand) maar ook eventueel het formaat waarin de elektronische informatie dient ter beschikking gesteld te worden (bij voorbeeld een welbepaald bestandsformaat) (zie Memorie van Toelichting, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2002-2003, 1732/1, 35); dat de gevraagde vorm of formaat in principe dient gerespecteerd te worden (artikel 20, §1, derde lid van het Openbaarheidsdecreet); dat van de instantie een minimum aan goodwill wordt gevraagd om zo goed mogelijk tegemoet te komen aan de door de aanvrager gevraagde vorm; dat indien het bestuursdocument niet in de gevraagde vorm of formaat kan ter beschikking worden gesteld, de instantie aan de aanvrager dient mee te delen in welke andere vorm of formaat het bestuursdocument wel beschikbaar is of redelijkerwijze kan ter beschikking gesteld worden (artikel 20, §1, vierde lid van het

////////////////////////////////////

Openbaarheidsdecreet); dat dit reeds werd bevestigd in een arrest van de Raad van State nr. 209.086 van 23 november 2010;

Overwegende dat in casu de beroeper verzocht om een afschrift, in digitale vorm, van de bijlagen van het betrokken aanvraagdossier; dat de gemeente Boom in de bestreden beslissing niet heeft aangegeven dat de gevraagde bijlagen bij het betrokken aanvraagdossier niet in deze vorm, namelijk digitaal, ter beschikking kunnen worden gesteld; dat de gemeente echter wél enerzijds stelt dat het geen precedents wenst te scheppen door het bezorgen van de bijlagen en, anderzijds, een digitale kopie weigert op grond van de uitzonderingsgrond, zoals bepaald in artikel 11, 2° Openbaarheidsdecreet;

Overwegende dat het weigeringsmotief, nl. dat er tijdens een openbaar onderzoek nog geen beslissing is genomen, dat de aanvraag toebehoort aan de aanvrager en dat er nog geen advies van de gemeente is en bijgevolg dat de gevraagde bestuursdocumenten nog niet af of onvolledig zouden zijn in de zin van artikel 11, 2° van het Openbaarheidsdecreet, door de beroepsinstantie niet kan worden aangenomen; dat het aanvraagdossier, waarbij de bijlagen van de vergunningsaanvraag geacht worden integraal deel uit te maken van de vergunningsaanvraag, immers ingediend is door de aanvrager, en dat de aanvraag door de betrokken aanvrager als volledige en afgewerkte documenten werd ingediend; dat het feit dat er nog geen beslissing is van de deputatie of nog geen advies van de gemeente, niet belet dat het initiële aanvraagdossier, waarvan de bijlagen geacht worden integraal deel uit te maken, als afgewerkt bestuursdocument, in de zin van artikel 3, 4° van het Openbaarheidsdecreet, beschouwd dient te worden; dat het feit dat het uiteindelijke resultaat van de aanvraag gelegen is in een eindbeslissing van de deputatie, niet als gevolg heeft dat het daaraan voorafgaand aanvraagdossier tot aan het ogenblik van deze eindbeslissing aan de openbaarheid zou moeten worden onttrokken; dat dit weigeringsmotief derhalve niet afdoend is;

Overwegende dat bovendien, zoals blijkt uit de hierboven aangehaalde toelichting, het volledige dossier ter inzage lag op de dienst omgeving (milieudienst) van het gemeentebestuur tot de sluiting van het openbaar onderzoek; dat, gelet op de reeds aangehaalde evenwaardigheid van de verschillende mogelijkheden van uitoefening van het recht op openbaarheid, de gemeente niet tezelfdertijd op grond van artikel 11 van het Openbaarheidsdecreet kan weigeren om een (digitaal) afschrift te verlenen van de gevraagde bijlagen;

Overwegende dat de beroepsinstantie de bijlagen, zoals de beroepsinstantie deze stukken mocht ontvangen van de gemeente Boom, vervolgens heeft gescreend op de eventuele toepasselijkheid van andere uitzonderingsgronden uit het Openbaarheidsdecreet; dat de beroepsinstantie echter geen andere uitzonderingsgronden ziet die zich zouden verzetten tegen de openbaarmaking; dat de beroepsinstantie uit het voorgaande redelijkerwijze dient te besluiten dat het beroep, wat betreft de overige gevraagde bijlagen bij het aanvraagdossier, derhalve **gegrond** is;

Tweede onderdeel: vraag om uitleg in het kader van [REDACTED]

Overwegende dat de beroeper in zijn oorspronkelijk verzoek eveneens een concrete vraag stelde betreffende de reden van de uitbreiding van volgende opslagvolumes: bijkomende opslag van max. 70.000

liter propaan, stikstof en CO2 bovenop de reeds toegekende opslag van 20.000 liter, de uitbreiding van 110.000 liter naar 170.000 liter diesel in bovengrondse reservoirs en de bijkomende opslag van 1.000 liter propaangas in een vaste bovengrondse houder, en dan meer bepaald de vraag: “Vorige jaren kon het met de reeds toegekende lagere hoeveelheden. Waarom deze grote uitbreiding?”; dat de beroeper eveneens verzocht om meer info te ontvangen over de gevraagde opslag van 1,52 ton ontvlambare vloeistof met CLP-codes GHS08 en GHS09, en meer bepaald “Over welke gevaarlijke stof gaat deze aanvraag, waarvoor zal ze gebruikt worden en op welke manier wordt de veilige opslag gecontroleerd?”;

Overwegende dat de gemeente Boom hieromtrent volgende toelichting heeft verleend: *“Wat betreft de vraag van de uitbreiding: er is geen uitbreiding. De aangegeven hoeveelheden werden ook vorig jaar al opgeslagen. Dit dossier is in feite een regularisatie: de hoeveelheden die in de vergunning van 2014 stonden waren inmiddels ook achterhaald.*

Er zijn sindsdien wel nog 3 podia bijgekomen, samen met bijkomende eet- en drankstanden.

De bijlagen met de gevaarlijke stoffen werd overgemaakt. Deze gevaarlijke stoffen zijn heringedeeld na de clp verordening (indeling en etikettering van gevaarlijke stoffen). Het gaat gewoon terug om diesel: de diesel dient voor de generatoren en de tanks worden gekeurd.

Ik denk dat in dit dossier volledig uit het oog wordt verloren dat het hier gaat om een provinciaal dossier, waarvan in eerste instantie het Autonoom Provinciaal Bedrijf (APB) De Schorre en de Provincie Antwerpen eigenaar zijn en hiervoor ook de volle verantwoordelijkheid dragen. Het is niet aan de gemeente om uitspraken te doen in dit dossier over de achterliggende motieven en beweegredenen, dat is de taak van het APB en de Provincie zelf: we menen dan ook dat in dit dossier de verkeerde overheidsinstantie ter verantwoording wordt geroepen... Bovendien is het de Milieu-inspectie die toezichthouder is over de betrokken installaties en hierover de nodige inspecties dient uit te voeren.

De vragen die betrokkene stelt zijn m.a.w. vragen waar wij als gemeente in feite niet gemachtigd zijn om op te antwoorden; betrokkene richt zich wat dat betreft tot de verkeerde overheidsinstantie...

Het dossier lag enkel bij de gemeente ter inzage en betrokkene had het dossier zelf kunnen inzien om de informatie na te lezen die beschikbaar was: dat heeft hij echter niet gedaan. (...)

Wij zullen de betrokken aanvrager in het kader van openbaarheid van bestuur, [REDACTED] ook in die zin antwoorden: hij heeft ons daarover zondag 13/5/2018 inderdaad nog een verzoek gericht”;

Overwegende dat de beroepsinstantie uit de door de gemeente Boom verstrekte inlichtingen vaststelt dat dit onderdeel van het oorspronkelijke verzoek een vraag om inlichtingen betreft;

Overwegende dat artikel 7, lid 1 van het Openbaarheidsdecreet instanties verplicht personen die informatie zoeken waarover instanties beschikken, behulpzaam te zijn; dat deze bepaling geen vrijblijvende intentieverklaring formuleert, maar instanties opdraagt om eenieder die hun recht op passieve openbaarheid van bestuur wil uitoefenen, actief te helpen, zonder dat dit de verplichting inhoudt om nieuwe bestuursdocumenten te maken of bestaande bestuursdocumenten te verwerken of te analyseren (conform artikel 20, §1, eerste lid van het Openbaarheidsdecreet); dat het recht op uitleg ook niet kan worden aangewend om de overheid te dwingen een beslissing of de motivering die daaraan ten grondslag ligt, in vraag te stellen of te heroverwegen (zie dossier OVB/2016/154); dat, naar het oordeel van de beroepsinstantie, de vraag van de beroeper “Over welke gevaarlijke stof gaat deze aanvraag” in casu in principe afdwingbaar is op grond van het wettelijke stramien van de passieve openbaarheid; dat deze

////////////////////////////////////

vraag neerkomt op de mededeling van informatie die vervat zit in een bestaand bestuursdocument in het bezit van de gemeente; dat de gestelde vraag neerkomt op de mededeling van informatie die zwart op wit in een bestaand bestuursdocument staat; dat de beroepsinstantie echter ook moet vaststellen dat de andere vragen niet afdwingbaar zijn op grond van het wettelijk stramen van de passieve openbaarheid; dat de beroepsinstantie effectief moet vaststellen dat deze vragen louter informatief van aard; dat het antwoord op deze vragen bovendien breder gaat dan enkel een verzoek tot openbaarheid met betrekking tot bestaande bestuursdocumenten; dat immers meer bepaald gevraagd wordt naar de motivering voor de uitbreiding, naar de manier waarop de controle wordt voorzien; dat bovendien de beroepsinstantie uit de toelichting redelijkerwijze mag afleiden dat de gemeente zal tegemoetkomen aan haar behulpzaamheidsverplichting, vermits de gemeente aangeeft *“Wij zullen de betrokken aanvrager in het kader van openbaarheid van bestuur, [REDACTED] ook in die zin antwoorden”*;

Overwegende dat dit onderdeel van het verzoek derhalve **deels als gegrond, deels als ongegrond** moet worden beschouwd;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van [REDACTED] d.d. 3 april 2018 tegen het uitblijven van een beslissing van de gemeente Boom wordt als ontvankelijk en deels gegrond, deels ongegrond beschouwd.

Bijgevolg dienen de volgende bestuursdocumenten openbaar te worden gemaakt door er een (digitaal) afschrift van te verstrekken:

- bijlage A1: situeringsplan
- bijlage C6: materialen, grondstoffen en processen
- bijlage C7: toestellen
- bijlage C8A: specifieke plannen voor ingedeelde inrichtingen of activiteiten
- bijlage C14: overzicht van de geacteerde meldingen, de actuele milieuvergunningen en de door de minister verleende afwijkingen
- bijlage E2: effecten op de bodem
- bijlage E4: effecten op de luchtkwaliteit
- bijlage E5: effecten van geluid of trillingen
- bijlage Q2: bijstelling van de bijzondere milieuvoorwaarden in afwijking van de algemene en sectorale milieuvoorwaarden van titel II van het VLAREM
- bijlage R17.1.2: opslag van gassen
- bijlage R17.3: opslag van gevaarlijke vloeistoffen en vaste stoffen.

Bijgevolg dient de gemeente ook de vraag om uitleg m.b.t. de CLP-codes GHS08 en GHS09, en meer bepaald “Over welke gevaarlijke stof gaat deze aanvraag” te beantwoorden.

Brussel, 16 mei 2018

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter