

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/2021/026

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Bevoegdheid beroepsinstantie

Bestuursdecreet van 7 december 2018, titel II, hoofdstuk 3, afdeling 6.

Besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie.

Voorafgaande procedure

Op 7 december 2020 diende [REDACTED] een verzoek in bij het kabinet van Vlaams minister-president Jan Jambon, waarbij werd verzocht om een afschrift te verlenen van de volgende documenten voor de periode 1 januari 2014 tot en met 7 december 2020:

“Alle documenten en correspondentie, in welke vorm ook, uitgewisseld tussen het kabinet van de Vlaamse Minister-President (de huidige en zijn voorgangers) (.....), met: de Belgische Federatie der Brandstoffenhandelaars (Brafco)

Doch slechts voor zover deze documenten en correspondentie betrekking hebben op één of meer van de volgende onderwerpen:

- *De Voorstel van resolutie betreffende een sterk Vlaams klimaatbeleid*
- *De Nationale Energie- en Klimaatplan*
- *De uitfasering van de verbrandingsmotor*
- *Diesel, benzine, biobrandstoffen, Compressed Natural Gas (CNG), Liquid Natural Gas (LNG) en andere alternatieve brandstoffen*
- *De elektrische voertuig*
- *CO2 uitstoot gelinkt met transport*
- *Belastingen met betrekking tot voertuigen*
- *Autosolisme*
- *Bedrijfswagens*
- *Auto advertentie*

- *Technologische neutraliteit*
- *De zones 30*
- *De decarbonisatie*
- *De verkeersvrije zones*
- *De lichte voertuigen (autos)*
- *CO2-taks*
- *Koolstofheffing*
- *De lage emissiezones in Vlaanderen*

Het kabinet van Vlaams minister-president Jambon heeft, na een verzoek tot specificering d.d. 27 december 2020, het verzoek tot openbaarmaking bij mailbericht d.d. 11 januari 2021 geweigerd.

Op 11 januari 2021 diende ■■■ beroep in bij de beroepsinstantie tegen deze weigeringsbeslissing. Dit beroep werd geregistreerd op 11 januari 2021.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijk openbaarheidsverzoek dateert van 7 december 2020.

De bestreden beslissing, na verzoek tot specificering, dateert van 11 januari 2021. Deze beslissing maakt geen melding van de beroepsmodaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet. De beroepstermijn vangt bijgevolg pas aan vier maanden na kennisgeving van de beslissing.

Het beroepsschrift d.d. 11 januari 2021 is tijdig ingediend en wordt dan ook als **ontvankelijk** beschouwd.

Gegrontheid van het beroep

Overeenkomstig artikel II.31, eerste lid Bestuursdecreet heeft het recht op passieve openbaarheid betrekking op bestuursdocumenten. Op grond van deze bepaling is elke instantie in principe verplicht aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten. De openbaarmaking kan slechts geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen II.33 tot en met II.39 van voormeld decreet.

1. Bestreden beslissing

Bij mail d.d. 27 december 2020 heeft het kabinet van minister-president Jambon aan beroeper gevraagd om de vraag te specificeren o.a. omwille van het feit dat, op basis van de brede formulering betreffende de onderwerpen (de elektrische voertuig, autosolisme, auto advertentie...), het kabinet niet kan nagaan welke bestuursdocumenten de beroeper in concreto wenst in te zien en of deze openbaarmaking mogelijk is. Bij mail d.d. 4 januari 2021 heeft de beroeper als volgt geantwoord: "*Graag licht ik U mijn vorige vraag toe.*

De belangrijkste onderwerpen kunnen voor ons gereduceerd worden tot de 5 volgende:

- *De Voorstel van resolutie betreffende een sterk Vlaams klimaatbeleid*
- *De Nationale Energie- en Klimaatplan*
- *De uitfasering van de verbrandingsmotor*
- *De lage emissiezones*
- *De steunmaatregelen aan de olie-industrie, de subsidies en andere vormen van financiering of van fiscale stimulatie*

Bovendien, om dit nog meer te beperken kunnen wij ook twee bijkomende specificaties doen:

- We vragen enkel naar de correspondentie die direct met Brafcó gebeurd is. We vragen niet naar algemene emails die geen opvolging van jullie heeft vereist (dus niet algemene uitnodigingen of nieuwsbrieven enz.)
- Jullie kunnen de geïdentificeerde onderwerpen kruisen met de volgende factor: als de correspondentie mbt die onderwerpen óók verband houden met milieu-informatie en/of energiebeleid."

In de weigeringsbeslissing d.d. 11/01/2021 stelt het kabinet van minister-president Jambon dat de verdere specificering onvoldoende blijft zowel wat betreft de thematiek als de vooropgestelde tijdsperiode. Het kabinet behoudt het standpunt dat de vraag naar informatie disproportioneel is. Hierbij wordt aangegeven dat dit standpunt in de lijn ligt met hun eerder standpunt op nieuw, gelijkaardige vragen (vb.: 17/11/20: Exxon en 23/11/20: Total Belgium, etc.). Bijkomend wordt verwezen naar de uitspraak van de Beroepsinstantie in de zaak met dossiernummer OVB/2020/259. Het kabinet vervolgt: *"We voegen daar nog graag aan toe dat de link tussen beide dossiers er effectief is, met name het opsplitsen per correspondent van uw initiële vraag van 26 augustus 2020 (waar de correspondenten gegroepeerd waren). In essentie verandert er verder de facto niet zo veel tot niks: de tijdsperiode blijft uitermate breed, net zoals de geciteerde onderwerpen.*

Met betrekking tot uw nadere toelichting in deze vraag specifiek in relatie met communicatie tot BRAFCO:
1) Het is voor ons onmogelijk adequaat in te schatten naar welke documenten u concreet op zoek is. Zoals eerder toegelicht zijn de onderwerpen in die mate generiek geformuleerd dat een doelgericht onderzoek onmogelijk is (vb.: "de lage emissiezones", "de uitfasering van de verbrandingsmotor").

2) Tijdsperiode:

U begrijpt dat een kabinet van +30 werknemers niet kan nagaan welke dossiers onder te brengen vallen onder de vraag van verzoeker. Zeker niet, nu wij dit ook zouden dienen te doen tot ver voor 2019. Dit zou een zeer grote belasting vormen op het kabinet (meerdere dagen/Weken?) om dit na te gaan, in het bijzonder omdat dit ook moet geverifieerd worden met afzenders en dient nagekeken te worden welke uitzonderingsgronden in het kader van artikel 11.36 van toepassing zouden zijn (vertrouwelijke, commerciële informatie, etc.). Wij zijn dan ook van oordeel dat die werklast niet redelijk is.

Samengevat, wij blijven van oordeel dat artikel 11.33 van het Bestuursdecreet van toepassing is en dat de aanvraag tot openbaarmaking dient afgewezen te worden."

2. Inhoud van het beroepschrift

De beroeper betwist vooreerst het argument dat de specificatie onvoldoende bleef: de thematieken zijn sterk beperkt: oorspronkelijk werden 19 (sic) thematieken vermeld en in de herformulering slechts 5 onderwerpen, waarbij ook twee andere elementen werden aangegeven die het selecteren van de gevraagde documenten volgens de beroeper fel zou vergemakkelijken.

De beroeper betwist eveneens het "disproportioneel" karakter van de vraag. M.b.t. de verwijzing van het kabinet naar de uitspraak van de beroepsinstantie in het dossier OVB/2020/259, stelt de beroeper dat de twee "zaken" heel verschillend zijn: in het dossier 2020/259 betrof het een aanvraag met 12 correspondenten en 19 onderwerpen, terwijl de huidige aanvraag een unieke correspondent en 5 onderwerpen (in de herformuleerde versie) betreft. De beroeper besluit dat het argument van onredelijkheid dus niet kan begrepen worden en dat de uitspraak van de beroepsinstantie hier absoluut niet kan toegepast worden.

Daarnaast betwist de beroeper eveneens de stelling van het kabinet dat het "onmogelijk is om adequaat in te schatten naar welke documenten u concreet op zoek is" omdat de onderwerpen "generiek geformuleerd" zijn. De beroeper geeft aan dat in de herformuleerde versie zeer specifieke onderwerpen worden vermeld: *"de Voorstel van resolutie betreffende een sterk Vlaams klimaatbeleid, de Nationale Energie- en Klimaatplan, de uitfasering van de verbrandingsmotor en de lage emissiezones"*. De beroeper vervolgt: *"Men kan zich moeilijk inbeelden dat de correspondentie en vergaderingen met Brafcó m.b.t. die zeer specifieke*

onderwerpen zodanig uitgebreid zijn dat het een onredelijk werk zou voorstellen voor de leden van het kabinet van de Minister-President om die naar ons te overhandigen.”

Tenslotte kan volgens de beroeper het argument m.b.t. het aantal werknemers van het kabinet geen geldig argument zijn om de vraag als onredelijk te kwalificeren: *“het aantal werknemers doet er niet toe: een vraag voor toegang tot milieu-informatie moet kunnen ingediend en beantwoord worden bij alle kabinetten, los van het aantal werknemers die ze hebben. Dit argument is onbegrijpelijk”*.

3. Standpunt van de beroepsinstantie

De beroepsinstantie stelt vast dat de initiële vraagstelling van de beroeper ook gericht is aan het kabinet van de heer Jambon in zijn hoedanigheid van minister-president van de Vlaamse Regering. Met het openbaarheidsverzoek d.d. 14 december 2020 worden echter een aantal documenten opgevraagd die dateren van vóór 2 oktober 2019 terwijl het kabinet van de heer Jambon in zijn hoedanigheid van minister-president pas een overheidsinstantie is sinds 02/10/2019 (moment van de eedaflegging van de Vlaamse Regering). Hieromtrent is de beroepsinstantie van oordeel dat, gezien de vraagstelling van de beroeper ook effectief gericht is aan het kabinet van de heer Jambon in zijn hoedanigheid van Vlaams minister-president van de Vlaamse Regering, het zo is dat de heer Jambon pas sinds 02/10/2019 Vlaams minister-president van de Vlaamse Regering is, wat maakt dat er geen documenten tussen het kabinet van de heer Jambon in die hoedanigheid, en de aangegeven bestemming bestaan van vóór 02/10/2019. Het gaat aldus om documenten die het kabinet van de heer Jambon in zijn hoedanigheid van minister-president van de Vlaamse Regering niet in het bezit heeft. Bijgevolg heeft het verzoek, in de mate dat het betrekking heeft op de tijdsperiode van 1 januari 2014 tot 2 oktober 2019, betrekking op documenten die geen bestuursdocumenten zijn in de zin van het Bestuursdecreet. In artikel I.4, 3° Bestuursdecreet wordt de term “bestuursdocumenten” immers gedefinieerd als: “alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie”.

Het feit dat er thans op het kabinet van minister Jambon een aantal medewerkers van het vorige kabinet van de (vorige) minister-president tewerkgesteld zijn, doet aan voorgaande vaststelling niets af.

Het beroep is bijgevolg, in de mate dat het betrekking heeft op correspondentie tussen het kabinet van de heer Jambon in zijn hoedanigheid van minister-president van de Vlaamse Regering en de Belgische Federatie der Brandstoffenhandelaars (Brafco), in de periode van 1 januari 2014 tot 2 oktober 2019, **ongegrond**.

De beroepsinstantie stelt vast dat het kabinet, wat de tijdsperiode van 1 januari 2014 tot en met 7 december 2020 betreft, beroep doet op de uitzonderingsgrond vermeld in artikel II.33, 1° Bestuursdecreet. Volgens artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet kan een overheidsinstantie een openbaarheidsverzoek afwijzen wanneer de aanvraag kennelijk onredelijk blijft of op een te algemene wijze geformuleerd blijft, na een verzoek van de betrokken instantie tot herformulering van de eerste aanvraag als vermeld in artikel II.42. Bij mailbericht d.d. 27 december 2020 werd door het kabinet van minister-president Jambon een specificering gevraagd, en hierop werd door de beroeper gereageerd bij mailbericht d.d. 4 januari 2021.

De beroepsinstantie stelt vast dat beroeper in het mailbericht van 4 januari 2021 het verzoek, wat de onderwerpen betreft, heeft geherformuleerd in de zin dat het aantal onderwerpen van 18 naar 5 – waarbij de beroepsinstantie ook vaststelt dat er, in vergelijking met het initieel verzoek, in de geherformuleerde versie een nieuw onderwerp is toegevoegd, nl. de steunmaatregelen aan de olie-industrie, de subsidies en andere vormen van financiering of van fiscale stimulatie - is gegaan en dat ook bijkomend werd aangegeven dat het gaat om documenten die verband houden met milieu-informatie en/of energiebeleid én die opvolging vereisen. De beroepsinstantie is echter van mening dat ook de thans ‘beperkte’ onderwerpen generiek geformuleerd zijn én dat, om te kunnen vaststellen dat de correspondentie/het bestuursdocument

handelt over milieu-informatie/energiebeleid én opvolging vereist, toch alle documenten moeten opgevraagd/verzameld én gescreend worden.

Na onderzoek door de beroepsinstantie blijkt dat de beroeper het vroeger openbaarheidsverzoek d.d. 26 augustus 2020 (dat werd behandeld in het dossier OVB/2020/259) de facto louter opsplijt in aparte aanvragen waarvan het kabinet er elke week 1 ontvangt. Het gaat om 6 verzoeken m.b.t. 6 correspondenten uit het vroeger openbaarheidsverzoek d.d. 26 augustus 2020, nl. verzoeken op 17/11/2020, 23/11/2020, 30/11/2020, 7/12/2020, 14/12/2020 en 21/12/2020. Deze verzoeken moeten in een gezamenlijke context gezien worden en moeten mee in overweging genomen worden bij de beoordeling.

De beroepsinstantie volgt de argumentatie van het kabinet dat in dit geval en met een dergelijke werkwijze (waarbij elke week een aparte aanvraag wordt bezorgd) de werklast even groot blijft. Het opsplitsen van een lange lijst van correspondenten in aparte aanvragen, die elke week worden bezorgd, maakt niet dat het volume van het werk verandert.

De beroepsinstantie handhaaft haar standpunt zoals ook verwoord in de uitspraken in de dossiers OVB/2020/335, OVB/2020/336 en OVB/2021/025.

Bijgevolg kan de beroepsinstantie in casu wel inzien dat het voldoen aan het verzoek van de beroeper, gelet op de omvang ervan en de nodige tijdsbesteding hieraan, een significante impact heeft.

Er kan voor de beroepsinstantie dan ook geen twijfel over bestaan dat het in casu zeer zeker een enorm intensief en tijdrovend werk zou zijn om - gezien de scope van het verzoek: de generiek geformuleerde onderwerpen die vernoemd worden in het geherformuleerde openbaarheidsverzoek en de tijdsperiode waarop het verzoek betrekking heeft - de wellicht grote hoeveelheid aan documenten te verzamelen door de talrijke kabinetsmedewerkers (naast de minister bestaat het kabinet uit +30 medewerkers) en dan nog eens te gaan screenen op de eventuele mogelijke toepassing van wettelijke en decretale uitzonderingsgronden. Een grondige en gedetailleerde screening van een grote hoeveelheid aan documenten is hier aan de orde.

Gezien de diverse bevoegdheden en de daarmee gepaard gaande opdrachten en taken van (het kabinet van) Vlaams minister-president Jambon, alsook gezien de grote uitdagingen die de huidige gezondheidscrisis (covid-19 pandemie) met zich meebrengt, is het ook duidelijk dat het kabinet over te weinig mankracht beschikt om het enorme werk voor deze screeningsopdracht uit te voeren.

In casu wijst de beroepsinstantie dan ook op het kennelijk onredelijk karakter van dit onderdeel van dit openbaarheidsverzoek. Het voorwerp is dan ook dermate omvangrijk – zoals hierboven weergegeven - dat de aanvraag als kennelijk onredelijk moet worden beschouwd, omdat het verzamelen en de screening van al die documenten met het oog op de eventuele mogelijke toepassing van wettelijke en decretale uitzonderingsgronden een enorm en overdreven tijdrovend werk zou inhouden voor de betrokken instantie.

Artikel II.40, §3 van het Bestuursdecreet bepaalt dat een verzoeker in principe geen belang hoeft aan te tonen om de openbaarheid van bestuursdocumenten te verkrijgen. Dit betekent evenwel niet dat er geen redelijk belang aanwezig moet zijn: het uitoefenen van een recht zonder enig aantoonbaar redelijk en voldoende belang kan als kennelijk onredelijk worden beschouwd. Het komt een overheidsinstantie of de beroepsinstantie in principe niet toe om de motieven van de aanvragen of van de beroepen te onderzoeken. Dit kan echter geen vrijgeleide zijn om een dermate grote hoeveelheid documenten aan te vragen, waardoor een onredelijke werkoverlast ontstaat voor de instantie en waardoor de normale werking ervan in het gedrang komt.

Het grondwettelijke recht op openbaarheid van bestuur is een instrument dat de burgers moet toelaten controle uit te oefenen op het handelen van het bestuur. Het moet de burgers in staat stellen de rechtmatigheid van het overheidsoptreden te beoordelen en met kennis van zaken te beslissen of er grond bestaat dat optreden in rechte aan te vechten. De beroepers hebben aldus het volste recht gebruik te maken van de openbaarheid van bestuur om het doen en laten van bepaalde bestuursinstanties betreffende aangelegenheden die ze zich ter harte hebben genomen, na te gaan. Zij zijn er echter niet van ontslagen om hun rechten op redelijke en zorgvuldige wijze uit te oefenen. Het belang dat de beroepers bij de uitoefening van hun rechten hebben, moet in redelijke verhouding staan met de gevolgen voor de werking van de diverse bestuursinstanties. De beroepsinstantie stelt vast dat dit onderdeel van het openbaarheidsverzoek in casu evenwel een al te ruime omvang heeft. Het voorwerp is dermate omvangrijk en de toetsing van alle documenten aan de uitzonderingsgronden is zo tijdrovend, dat deze aanvraag dan ook als kennelijk onredelijk moet worden beschouwd.

Na billijke afweging van ieders belangen, komt de beroepsinstantie, gelet op wat hiervoor werd uiteengezet, dan ook tot de conclusie dat dit onderdeel van het openbaarheidsverzoek terecht moet worden afgewezen in toepassing van artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet. Het voordeel van de informatie die beroeper bekomt weegt kennelijk niet op tegen de last die het inwilligen van deze omvangrijke aanvraag inzake openbaarheid van bestuur zou veroorzaken voor de betrokken instantie (kabinet van minister-president Jambon).

Om deze redenen wordt het beroep, in de mate dat het betrekking heeft op de gevraagde documenten van 1 januari 2014 tot en met 7 december 2020, eveneens als **ongegrond** beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 11 januari 2021 tegen de weigeringsbeslissing vanwege het kabinet van Vlaams minister-president Jan Jambon wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 1 februari 2021

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter