

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/2022/146

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

Bij mailbericht van 18 maart 2022 dienden ■■■ een verzoek in bij de Afdeling Inspectie en Handhaving van het Departement Omgeving van de Vlaamse Overheid (verder 'afdeling Omgevingsinspectie'), om, met betrekking tot PFOS-bodemverontreiniging bij de chemische fabriek van 3M Belgium bvba/sprl in Zwijndrecht, een papieren afschrift te verlenen van:

"I. alle niet-publiek beschikbare informatie die direct of indirect verband houdt met de verontreiniging van de bodem of andere delen van het milieu met perfluorooctaansulfonzuur ("PFOS") of andere giftige chemische stoffen die zouden zijn ontsnapt uit de chemische fabriek van 3M Belgium in Zwijndrecht. Dit verzoek omvat, zonder beperking tot een bepaalde periode, alle informatie die in dit verband bij uw agentschap beschikbaar is en die u van derden hebt ontvangen of zelf hebt gegenereerd.

II. Bij wijze van voorbeeld, maar niet limitatief, omvat dit minstens in het bijzonder informatie die werd gegenereerd tijdens de uitvoering en voorbereiding van administratieve procedures en bevelen met betrekking tot de hierboven beschreven besmetting waarbij 3M Belgium bvba/sprl of andere bedrijven van de 3M-groep rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken waren. Dit omvat niet limitatief:

(i) informatie, schriftelijke verklaringen en verslagen van bevindingen verstrekt door 3M naar aanleiding van PFOS gedetecteerd in en rond haar chemische fabriek in Zwijndrecht en verslagen van hoorzittingen van welke aard dan ook van 3M Belgium via haar vertegenwoordigers, of andere bedrijven van de 3M-groep, getuigen, experts, of andere derde partijen,

(ii) verklaringen, deskundigenverslagen, onderzoeksrapporten of andere documenten van partijen, getuigen, deskundigen of derden.

III. *Mocht u op de hoogte zijn van verdere relevante informatie van andere autoriteiten, dan verzoeken wij u ons daarvan in kennis te stellen."*

Bij mailbericht d.d. 8 april 2022 werd dit door afdeling Omgevingsinspectie geweigerd.

Op 1 mei 2022 dienden ■■■ beroep in bij de beroepsinstantie tegen deze weigeringsbeslissing. Dit beroep werd geregistreerd op 3 mei 2022.

Op 31 mei 2022 werd, in toepassing van artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet, de beslissingstermijn door de beroepsinstantie verlengd van dertig kalenderdagen tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijk verzoek dateert van 18 maart 2022.

De bestreden beslissing dateert van 8 april 2022. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroep werd ingediend bij mailbericht d.d. 1 mei 2022 en is bijgevolg tijdig ingesteld. Het beroepschrift is **ontvankelijk**.

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

Het verzoek tot openbaarmaking werd door de afdeling Omgevingsinspectie geweigerd als volgt:

"Uw vraag naar "alle niet-publiek beschikbare informatie die direct of indirect verband houdt met de verontreiniging van de bodem of andere delen van het milieu met perfluoroactaansulfonzuur ("PFOS") of andere giftige chemische stoffen die zouden zijn ontsnapt uit de chemische fabriek van 3M Belgium in Zwijndrecht. (...) zonder beperking tot een bepaalde periode (...)" wijzen we af op grond van artikel II.33, 1° Bestuursdecreet. De aanvraag is te vaag geformuleerd dat onmogelijk kan bepaald worden op welke concrete bestuursdocumenten uw verzoek betrekking heeft. Daarenboven betreft dit een kennelijk onredelijke aanvraag: de algemene formulering leidt tot het niet concreet kunnen bepalen welke bestuursdocumenten u wenst zodat het inwilligen van uw aanvraag een verstoring van de werking van onze dienst zou betreffen om alle aanwezige documenten te screenen of deze kunnen vallen onder uw aanvraag, en of deze openbaar kunnen gemaakt worden.

U concretiseert de vraag, onder het voorbehoud dat het niet limitatief is, naar "informatie die werd gegenereerd tijdens de uitvoering en voorbereiding van administratieve procedures en bevelen met betrekking tot de hierboven beschreven besmetting waarbij 3M Belgium bvba/sprl of andere bedrijven van de 3M-groep rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken waren." Ook deze vraag wijzen we formeel af op grond van artikel II.33, 1° Bestuursdecreet. De aanvraag is alsnog te vaag geformuleerd dat onmogelijk kan

bepaald worden op welke concrete bestuursdocumenten uw verzoek betrekking heeft. Daarenboven betreft dit een kennelijk onredelijke aanvraag: de algemene formulering leidt tot het niet concreet kunnen bepalen welke bestuursdocumenten u wenst zodat het inwilligen van uw aanvraag een verstoring van de werking van onze dienst zou betreffen om alle aanwezige documenten te screenen of deze kunnen vallen onder uw aanvraag, en of deze openbaar kunnen gemaakt worden.

In ondergeschikte orde, en voor de volledigheid, wijzen we in verband met dergelijke "documenten ter uitvoering en voorbereiding van administratieve procedures en bevelen" dat er verschillende procedures lopen tegen deze bevelen.

- Dit zijn enerzijds bestuursdocumenten die opgemaakt zijn en/of gebruikt worden voor opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten en deel uitmaken van een strafdossier dat in handen is van de procureur des Konings te Antwerpen. Om het geheim van het onderzoek en rechten van verdediging niet te schenden, zouden wij wat deze documenten betreft, niet kunnen ingaan op uw verzoek (zie artikel II.36, §1, 3° van het Bestuursdecreet en artikel 27, §1, 4° van de Wet van 5 augustus 2006)

- Anderzijds maken verschillende bestuursdocumenten waar u op lijkt te doelen om afschrift van te wensen, het voorwerp uit van een burgerlijk en administratief rechtsgeding, waarvan de rechtspleging en het recht op een eerlijk proces niet in het gedrang mag komen. (artikel II.36, §1, 8° Bestuursdecreet)".

2. Inhoud van het beroepschrift

Vooreerst wordt in het beroepschrift ingegaan op het recht op informatie van de cliënt van beroeper waarbij [REDACTED] zich beroept op artikel 3.1. van Richtlijn 2003/4/EG, artikel 32 GW en artikel II.31 Bestuursdecreet. Samengevat stelt beroeper dat [REDACTED] ernaar streeft om haar zakelijke relatie met de 3M-groep te herzien en zo aan haar ethische en wettelijke verplichtingen als een maatschappelijk verantwoorde onderneming te voldoen. Er wordt vervolgd dat [REDACTED] tegelijkertijd tracht een beter inzicht te krijgen in de gevolgen van het PFOS-schandaal om haar verantwoordelijkheid jegens haar zakenpartners te kunnen nakomen, die met ernstige financiële schade worden bedreigd als gevolg van de stilstand van assemblagelijnen door de sluiting van de chemische fabriek langs de gehele toeleveringsketen.

Samenvattend kan de argumentatie ten gronde van de beroeper als volgt worden weergegeven:

1. Het verzoek is niet te algemeen:

- het verzoek is ruim geformuleerd (bestrijkt een breed scala aan bestuursdocumenten), hetgeen het gevolg is van de grote omvang van het PFOS schandaal, maar de reikwijdte van het verzoek is duidelijk afgebakend zodat het Departement Omgeving duidelijk kan bepalen welke informatie onder het verzoek valt en welke niet.

- er is vóór de afwijzing geen mogelijkheid geboden om het verzoek nader toe te lichten (artikel II.42 juncto artikel II.33, 1° Bestuursdecreet en artikel 3.3 (1) Richtlijn 2003/4/EG)

- de verzoeker werd niet geïnformeerd over de bij het departement Omgeving beschikbare informatie, zodat niet de gelegenheid werd geboden om het verzoek nader toe te lichten of een nieuw verzoek te formuleren.. Volgens de verzoeker zijn overheidsinstanties op grond van artikel 3.5. (c) Richtlijn 2003/4/EG verplicht om een lijst of register bij te houden van de milieu-informatie waarover zij beschikken en moet de overheidsinstantie, wanneer een verzoek te algemeen geformuleerd is, de verduidelijking van het verzoek vergemakkelijken door hem o.a. toegang te verlenen tot deze registers of lijsten (artikel 3.3. Richtlijn 2003/4/EG). Verzoeker vraagt bijgevolg om hem ten minste een lijst of een register met beschikbare milieu-informatie te verstrekken.

- op grond van artikel II.50, §1, vierde lid Bestuursdecreet (waarbij aan de beroepsinstantie de mogelijkheid wordt geboden om verzoeker te vragen zijn verzoek te specificeren of aan te vullen indien het verzoek initieel werd afgewezen omwille van de algemene formulering) wordt in het beroepschrift een verdere verfijning van het verzoek gedaan:

(i) documenten die duidelijk geen bijdrage kunnen leveren aan het onderzoek van zijn cliënt, nl. d.i. de vraag of 3M België zich houdt aan de milieuvoorschriften die gelden voor de exploitatie van de fabriek in Zwijndrecht en bereid is om bij incidenten volledig samen te werken met de autoriteiten om eventuele risico's voor het milieu en de omwonenden te beperken, zijn uitgesloten van het verzoek.

(ii) als eerste stap is er interesse in alle administratieve milieuprocedures waarbij 3M België betrokken was en die verband houden met de bodemverontreiniging in Zwijndrecht. *“Onze cliënte is in het bijzonder geïnteresseerd in de administratieve procedures die hebben geleid tot het nemen van repressieve maatregelen tegen de 3M-groep in verband met de exploitatie van de chemische fabriek in Zwijndrecht. Hierbij is onze cliënte geïnteresseerd in alle stadia van de procedure en de daarmee samenhangende gedocumenteerde interactie.”*

2. Het verzoek is niet kennelijk onredelijk

- De bewering dat het verzoek een verstoring van de werking van de diensten van het Departement Omgeving zou veroorzaken, is onjuist. Hoewel de beroeper zich ervan bewust is – gezien de grote omvang van het PFOS-schandaal – dat het verzoek waarschijnlijk betrekking zal hebben op een groter aantal documenten en andere informatie, stelt de beroeper, met verwijzing naar het arrest van RvS van 21/11/2014 (nr. 229.270) dat de inwilliging van zelfs omvangrijke verzoeken om informatie tot de verantwoordelijkheden van de betrokken overheidsinstantie behoort en dat het Departement Omgeving, een overheidsinstantie met aanzienlijke eigen middelen, in staat zou moeten zijn om dit soort verzoeken te behandelen. De algemene verklaringen van het Departement zijn niet overtuigend omdat de wettelijk voorgeschreven plicht om specificaties te vragen niet werd gerespecteerd.

- Met verwijzing naar de verplichting van het Departement om registers of lijsten van de milieu-informatie waarover het beschikt bij te houden (artikel III.82 Bestuursdecreet – artikel 3.5 (c) Richtlijn 2003/4/EG) vormt het volgens de verzoeker geen onredelijke last om ten minste een lijst van beschikbare documenten mee te delen.

- de inspanning van het departement weegt niet op tegen het grote publieke belang van de publicatie van de milieu-informatie. De beroeper stelt tevens: *“Dit blijkt reeds uit de grote publieke aandacht die het PFOS-schandaal in de media heeft gekregen. Het publiek heeft er ook veel belang bij dat de naleving van de milieuwetgeving door haar leverancier (3M-groep) beoordeelt. Dit blijkt uit het feit dat particuliere ondernemingen die op de mondiale markt actief zijn, door de wetgever, die in het algemeen belang handelt, steeds vaker worden verplicht toezicht te houden op hun toeleveringsketens. Zo zal onze cliënt binnenkort door de Duitse wetgever worden verplicht zijn ondernemingsverantwoordelijkheid met betrekking tot de toeleveringsketen uit te oefenen, die in artikel 3, §1 van de “German Supply Chain Act” (“Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz” - Duits Staatsblad BGBl. I 2959) als volgt wordt gedefinieerd:*

“Ondernemingen zijn verplicht om in hun toeleveringsketens de in deze afdeling omschreven zorgvuldigheidseisen inzake mensenrechten en milieu in acht te nemen, teneinde risico's voor de mensenrechten of voor het milieu te voorkomen of tot een minimum te beperken, of een einde te maken aan de schending van mensenrechten- of milieugerelateerde verplichtingen.”

3. Geen toepassing van artikel II.36, §1, 3° Bestuursdecreet – artikel II.36, §1, 8° Bestuursdecreet

- er wordt door het Departement niet aangetoond dat er een afweging is gemaakt tussen het belang van het vrijgeven van cruciale milieu-informatie om 3M ter verantwoording te roepen en daarnaast het belang om strafrechtelijke, civielrechtelijke of bestuursrechtelijke procedures niet in het gevaar te brengen.

- De uitzonderingsgrond van art. II.36, §1, 3° Bestuursdecreet kan niet worden uitgebreid tot elk stuk dat in de strafprocedure tegen 3M wordt gebruikt, vermits het beperkt wordt tot stukken die *uitsluitend met het oog op strafvervolging of de toepassing van een administratieve sanctie zijn opgesteld*. Het Departement breidt deze exceptie ten onrechte uit tot alle documenten die gebruikt worden in de strafrechtelijke procedure tegen 3M

- het door de uitzonderingsgrond beschermende recht moet altijd *in concreto* worden geschonden (e.g. het recht op een eerlijk proces en de rechten van verdediging worden in de voorliggende situatie in gevaar gebracht) en bijgevolg kan enkel de toegang worden geweigerd tot bestuursdocumenten die uitsluitend met het oog op een strafprocedure zijn opgesteld *en nog niet aan de verdachte zijn vrijgegeven*.

- wat de andere lopende civiele of administratieve procedures betreft toont het Departement niet aan dat er in concreto een risico bestaat dat het recht op eerlijk proces door de openbaarmaking van het gevraagde in gevaar wordt gebracht. Volgens de beroeper komt het recht op een eerlijke proces in concreto niet in het gevaar omdat zijn cliënte in geen enkele gerechtelijke procedure tegen het Departement of de Vlaamse regering is betrokken.

In het beroepsschrift werd tevens uitdrukkelijk de bereidheid aangegeven om in een gezamenlijke vergadering een gemeenschappelijke oplossing te vinden die een passend evenwicht tussen alle betrokken belangen tot stand brengt.

3. Toelichting door afdeling Omgevingsinspectie

Om voldoende geïnformeerd te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie bij mail d.d. 5 mei 2022 de afdeling Omgevingsinspectie om nadere toelichting gevraagd. Bij mail d.d. 23 mei 2022 ontving de beroepsinstantie volgende verduidelijking:

“Vooreerst willen we opmerken dat het oorspronkelijke verzoek gericht was aan DOMG – afdeling inspectie en handhaving. We hebben dit op dat moment ook louter beantwoord vanuit onze afdeling, en niet vanuit departementstandpunt. In jouw vraagstelling en in het beroepsschrift van verzoeker merken we dat nu de nadruk ligt op het departement, wat natuurlijk een andere vraagstelling betreft. We gaan in onderstaande ook enkel verder vanuit afdeling en niet departement. Indien de vraag en beoordeling in beroep toch ruimer wordt bekeken, zullen ook andere afdelingen hierbij betrokken dienen te worden.

Het “PFOS-schandaal” waar verzoeker naar verwijst, is een dossier dat gedurende een bepaalde periode op een snelle en intensieve manier is verlopen met verschillende informatiestromen, en bijgevolg ook een dermate grote omvang kent. Om die reden konden wij niet voldoen aan de hoofdvraag om “alle niet-publiek beschikbare informatie die direct of indirect verband houdt met de verontreiniging van de bodem of andere delen van het milieu met perfluorooctaansulfonzuur (“PFOS”) of andere giftige chemische stoffen die zouden zijn ontsnapt uit de chemische fabriek van 3M Belgium in Zwijndrecht. Dit verzoek omvat, zonder beperking tot een bepaalde periode, alle informatie die in dit verband bij uw agentschap beschikbaar is en die u van derden hebt ontvangen of zelf hebt gegenereerd” (eigen onderlijning). We verwezen hieromtrent naar de formele weigeringsgrond uit het Bestuursdecreet dat dit op te algemene wijze is geformuleerd. De algemeenheid van bovenstaande vraagstelling (direct of indirect, PFOS of andere giftige chemische stoffen, zonder tijdsbeperking, interne of externe informatie) kon ons niet doen besluiten welke documenten precies gevraagd werden. Aangezien we een handhavingsdienst betreffen die toezicht houdt op het naleven van milieuregelgeving, betreft quasi alle informatie die we in ons bezit hebben *“informatie die verband houdt met verontreiniging van de bodem of andere delen van het milieu”*. Daarnaast verwezen we eveneens naar de formele weigeringsgrond omtrent kennelijke onredelijkheid. Zelfs indien we ervan zouden uitgaan dat alle documenten rond 3M onder deze vraag valt, zou het selecteren/verzamen van al deze documenten en de screening van toepasselijke uitzonderingsgronden onze dienst tijdelijk verstoord hebben, dit omwille van de algemeenheid van de vraag én de omvang van het dossier met verschillende entiteiten. De argumentatie van verzoeker dat het departement Omgeving een overheidsinstantie is met aanzienlijke eigen middelen en in staat zou moeten zijn om dit soort verzoeken te behandelen, belet niet dat dit wel degelijk een tijdelijke verstoring van onze dienst zou betreffen die ten koste gaat van andere, eveneens niet onbelangrijke, dossiers.

Verzoeker verwijst daarbij bovendien naar artikel III.82 Bestuursdecreet dat het departement Omgeving verplicht is om registers of lijsten bij te houden van de milieu-informatie waarover het beschikt. Artikel III.82 Bestuursdecreet verplicht om *“categorieën van”* bestuursdocumenten bekend te maken waar de overheid bestuurlijke verantwoordelijkheid voor draagt. Dit komt neer op een informatiebeheersysteem waar per categorie van bestuursdocument de zorg, beheer, bewaartermijn en vernietiging wordt

opgenomen. Dit betekent niet dat per dossier een register wordt bijgehouden van aparte documenten. Een aantal categorieën zijn reeds opgenomen in het SERIE-register van de Vlaamse overheid (artikel III.82, §3 Bestuursdecreet). Wat betreft de inspectiedossiers is dit nog niet als aparte serie ingeschreven. Voor het SERIE-register van de Vlaamse overheid werd een informatiebeheersplan opgesteld per entiteit. Ook dit betrof allerm minst een register met oplijsting van aparte documenten. Indien dit zou toegepast wordt op de verfijning van het verzoek, vallen alle documenten onder “inspectiedossier”.

Wat ten slotte de verfijning van het verzoek betreft, en waar men in eerste plaats doelt op “*de administratieve milieuprocedures waarbij 3M België betrokken is, en in het bijzonder in de administratieve procedures die hebben geleid tot het nemen van repressieve maatregelen tegen de 3M-groep in verband met de exploitatie van de chemische fabriek in Zwijndrecht*”, kunnen we enkel een overzicht van de procedures geven waarbij onze afdeling is bij betrokken en waarbij de genomen/opgelegde maatregelen de aanzet vormen voor de administratieve procedures (zie bovenstaande opmerking). Er zijn immers ook andere procedures hangende waar onze afdeling geen rechtstreeks betrokken partij is (bv. bijstelling voorwaarden omgevingsvergunning, milieustakingsvordering).

- Bestuurlijke maatregel d.d. 13/10
 - o Kort geding ingesteld – vonnis op 15/12/2021 waarbij vordering 3M (om de schorsing van tenuitvoerlegging besluit te bevelen) niet toelaatbaar werd verklaard.
 - o Administratief beroep bij minister – uitspraak op 27/04/2022 waarbij beroep gedeeltelijk gegrond wordt verklaard. De maatregelen worden bevestigd, de uitvoeringstermijn voor afvoer van grondhopen is uitgesteld in functie van een meer haalbare verwerking. Verder moet 3M alternatieven zoeken voor de afvoer van deze grondhopen en maandelijks hierover rapporteren aan de afdeling Handhaving.
- Veiligheidsmaatregel d.d. 27/08:
 - o Verzoek tot vernietiging ingediend op 19 november 2021 bij Raad van State. Memorie van wederantwoord ingediend; wachten op auditoraatsverslag.
- veiligheidsmaatregel d.d. 29/10
 - o verzoek tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid bij Raad van State ingediend op 30 oktober 2021. Arrest 5/11/2021 waarbij verzoek tot schorsing werd verworpen wegens gebrek aan spoedeisendheid.
 - o Verzoek tot vernietiging ingediend op 28 december bij Raad van State – memorie van antwoord ingediend op 15 april.

Wat deze documenten betreft, besloten wij om deze documenten niet openbaar te maken omwille van volgende uitzonderingsgronden:

- artikel II.36, §1, 3° Bestuursdecreet én artikel 27, §1, 4° van de Wet van 5 augustus 2006
In het beroepsschrift haalt verzoeker enkel de weigeringsgrond van het Bestuursdecreet aan waar het inderdaad gaat over ‘*documenten die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of vordering van een administratieve sanctie*’ zijn opgemaakt. In onze weigeringsbeslissing wezen we ook op artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 waar het gaat over ‘*opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten*’. De nuance tussen beide uitzonderingsgronden ligt hem in het feit dat de federale uitzonderingsgrond ook van toepassing is voor documenten die niet uitsluitend zijn opgemaakt voor de strafvordering/vordering administratieve sanctie.
Zowel de bestuurlijke maatregelen als de veiligheidsmaatregelen werden via het aanvankelijk proces-verbaal of een navolgend proces-verbaal ter kennis gebracht van het parket, omdat in alle maatregelen eveneens een misdrijf werd vastgesteld waar proces-verbaal voor werd opgemaakt. Deze worden gebruikt in een lopend gerechtelijk onderzoek waardoor het geheim van het strafonderzoek wel degelijk speelt voor deze documenten en bijgevolg beschermd wordt door toepassing van deze uitzonderingsgrond. Ook de beroepsinstantie heeft hier in verleden in die zin geoordeeld (zie OVB/2019/322 en OVB/2020/138)
- artikel II.36, §1, 8° Bestuursdecreet: rechtspleging burgerlijk of administratief rechtsgeding

Zoals hierboven opgelijst zijn diverse procedures hangende tegen de diverse maatregelen waarbij zowel 3M als onze afdeling rechtstreeks is betrokken. De documenten die in het kader van deze procedures worden gebruikt, kunnen niet zomaar worden openbaar worden gemaakt gezien dit een eerlijk proces in het gedrang kan brengen.

- Zolang het strafonderzoek en de lopende administratieve (rechts)procedures lopen, zien wij ons genooddaakt om documenten die in het kader van deze procedures worden gebruikt niet vrij te geven omwille van het recht op een eerlijk proces en het niet in het gedrang brengen van de rechten van verdediging. We willen de verzoeker er wel op wijzen dat er bij gerechtelijke instanties specifieke regels zijn wat betreft inzagemogelijkheden van documenten. In die zin hebben we reeds aan het parket van de procureur des Konings gevraagd of zij toestemming kunnen geven tot het bezorgen van de maatregelen zelf. “

Aan de beroepsinstantie werd bij mail d.d. 7 juni 2022 een link tot een voor de beroepsinstantie raadpleegbare SharePoint-site doorgestuurd.

Met betrekking tot de vraag tot overleg reageert de afdeling Omgevingsinspectie dat het de verzoeker steeds vrijstaat om een nieuwe vraag te stellen en/of zijn verzoek verder te verduidelijken, al dan niet voorafgaand via telefoon. De bovenstaande standpunten ziet de afdeling echter als een toepassing van het Bestuursdecreet en lijkt het hen niet opportuun om hierover in overleg te gaan.

4. Standpunt van de beroepsinstantie

Het komt thans aan de beroepsinstantie toe om dit verzoek te beoordelen.

Eerste onderdeel: te algemeen of kennelijk onredelijk van het verzoek

Artikel II.33, 1° Bestuursdecreet bepaalt dat, tenzij het belang van de openbaarheid primeert, een aanvraag mag worden afgewezen als 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. Artikel II.42, eerste lid Bestuursdecreet bepaalt dat, als de aanvraag kennelijk onredelijk is of op een te algemene wijze is geformuleerd, de overheidsinstantie, zo spoedig mogelijk, en uiterlijk binnen twintig kalenderdagen, de aanvrager verzoekt om zijn aanvraag te specificeren of te vervolledigen.

De beroepsinstantie stelt ook vast dat de afdeling Omgevingsinspectie geen verzoek tot herformulering heeft gericht aan verzoeker. De afwezigheid van een dergelijk verzoek tot herformulering van de aanvraag is echter geen grond voor de beroepsinstantie om het beroep in te willigen en de openbaarmaking waartegen een uitzonderingsgrond zich verzet, te bevelen.

De beroepsinstantie moet opmerken dat, in tegenstelling tot het beroepschrift waarin het departement Omgeving als aangeschreven instantie wordt aangehaald, het initieel mailbericht van de beroeper van 18 maart 2022 specifiek was gericht/verstuurd aan het mailadres van de afdeling Handhaving van het departement Omgeving nl. handhaving.omgeving@vlaanderen.be en het verzoek duidelijk gericht was aan het 'Departement Omgeving, afdeling Inspectie' en bijgevolg terecht vanuit deze afdeling Omgevingsinspectie werd bekeken.

De beroeper stelt in zijn beroepschrift tevens dat hij niet werd geïnformeerd over de bij het departement Omgeving beschikbare informatie, zodat niet de gelegenheid werd geboden om het verzoek nader toe te lichten of een nieuw verzoek te formuleren. Volgens de beroeper zijn overheidsinstanties op grond van artikel 3.5. (c) Richtlijn 2003/4/EG verplicht om een lijst of register bij te houden van de milieu-informatie waarover zij beschikken en moet de overheidsinstantie, wanneer een verzoek te algemeen geformuleerd is, de verduidelijking van het verzoek vergemakkelijken door hem o.a. toegang te verlenen tot deze registers

of lijsten (artikel 3.3. Richtlijn 2003/4/EG). Beroeper vraagt bijgevolg om hem ten minste een lijst of een register met beschikbare milieu-informatie te verstrekken. Met verwijzing naar deze verplichting van het Departement om registers of lijsten van de milieu-informatie waarover het beschikt bij te houden (artikel III.82 Bestuursdecreet – artikel 3.5 (c) Richtlijn 2003/4/EG) vormt het volgens de beroeper geen onredelijke last om ten minste een lijst van beschikbare documenten mee te delen.

Artikel III.82 Bestuursdecreet houdt een verplichting in voor overheidsinstanties om bekend te maken over welke categorieën van bestuursdocumenten ze beschikken. In de parlementaire voorbereiding bij voormeld artikel (*Parl. St. VI. Parl. 2017-18, 1656/1, 190*) wordt hieromtrent gesteld: *“Een categorie van bestuursdocumenten, ook wel ‘serie’ of ‘reeks’ genoemd, moet gezien worden als een groepering van gelijksoortige bestuursdocumenten die gecreëerd en ontvangen worden door dezelfde overheidsinstantie binnen een bepaald proces. Voorbeelden van categorieën van bestuursdocumenten zijn subsidie-dossiers voor leesbevordering, omgevingsvergunning, milieu-effectenrapportages, klachtendossiers. (...) De manier waarop de bekendmaking van de categorieën bestuursdocumenten moet gebeuren wordt geregeld door de tweede paragraaf. Daarin wordt verduidelijkt dat deze bekendmaking moet gebeuren in het centraal register dat eigendom is van de Vlaamse overheid en dat tot doel heeft om uit te groeien tot een centraal ontsluitingssysteem.”*

De afdeling Omgevingsinspectie stelt hieromtrent dat dit informatiebeheersysteem niet betekent dat per dossier een register wordt bijgehouden van aparte documenten. Er wordt eveneens aangegeven dat een aantal categorieën reeds opgenomen zijn in het SERIE-register van de Vlaamse overheid (artikel III.82, §3 Bestuursdecreet), maar wat de inspectiedossiers betreft, is dit nog niet als aparte serie ingeschreven. Er is volgens de afdeling Omgevingsregister geen register met oplijsting van aparte documenten.

De beroepsinstantie is van oordeel dat voormeld artikel III.82 Bestuursdecreet niet de verplichting inhoudt om voor alle dossiers een soort van inhoudstafel met beschikbare (milieu)informatie op te maken, maar wel een lijst van categorieën van bestuursdocumenten. Er bestaat bijgevolg geen “overzichtlijst” met beschikbare (milieu)informatie, maar wel lijsten met categorieën van documenten die worden gearchiveerd bij de Vlaamse overheid. In de mate dat beroeper om een dergelijke overzichtlijst verzoekt, is zijn verzoek **ongegrond** omdat een dergelijke lijst niet bestaat.

Zoals aangegeven heeft de beroepsinstantie toegang gekregen tot een SharePoint-site en heeft daarbij kunnen vaststellen dat het in casu gaat om een zeer omvangrijk aantal aan diverse bestuursdocumenten waaronder ook diverse zipfiles.

Mede op grond van de ontvangen bijkomende toelichting van afdeling Omgevingsinspectie en na inzage van de documenten op de SharePoint-site, ziet de beroepsinstantie bijgevolg in casu wel in dat het voldoen aan het initieel 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 initieel verzoek - de grote hoeveelheid aan documenten te 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. Het behandelen van dit verzoek en bijgevolg het enorme tijdrovend werk voor deze screeningsopdracht zou ook volgens het oordeel van de beroepsinstantie weldegelijk een tijdelijke verstoring van de werking van de afdeling Omgevingsinspectie, ten koste van andere, eveneens niet onbelangrijke, dossiers uitmaken.

In casu wijst de beroepsinstantie dan ook op het kennelijk onredelijk karakter van dit initieel openbaarheidsverzoek. De initiële aanvraag moet 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 (afdeling Omgevingsinspectie). 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 (afdeling Omgevingsinspectie). Niettegenstaande de problematiek inzake PFAS-verontreiniging uitermate belangrijk is, is de beroepsinstantie van oordeel dat in casu – in het kader van de betrokken gevraagde documenten - het belang van de openbaarheid niet primeert op de effectieve werklast van de afdeling Omgevingsinspectie bij het behandelen van dit verzoek. Het is inderdaad zo dat het behandelen van dit verzoek niet alleen een verstoring teweegbrengt in de werkzaamheden van de afdeling m.b.t. dit '3M-dossier', maar ook m.b.t. andere eveneens belangrijke dossiers die de afdeling in haar rol van Omgevingsinspectie behandelt. Bovendien staat het publiek belang ongetwijfeld reeds centraal in de lopende onderzoeken van de Procureur des Konings of de onderzoeksrechter te Antwerpen en dient de beroeper vertrouwen te hebben in de deskundigheid, accuraatheid, volledigheid en onafhankelijkheid waarmee die onderzoeken worden gevoerd. Gelet op de uiteenzetting in het verzoek alsook in het beroepschrift kan de beroepsinstantie zich daarenboven niet van de indruk ontdoen dat de beroeper eerder een privaat belang nastreeft.

De beroepsinstantie stelt evenwel ook vast dat de beroeper, verwijzend naar de mogelijkheid die in artikel II.50, §1, laatste lid Bestuursdecreet aan de beroepsinstantie wordt aangereikt om zelf de aanvrager te verzoeken om zijn vraag te herformuleren, in het beroepschrift een verdere verfijning van het verzoek heeft gedaan, meer bepaald:

(i) documenten die duidelijk geen bijdrage kunnen leveren aan het onderzoek van zijn cliënt, nl. d.i. de vraag of 3M België zich houdt aan de milieuvoorschriften die gelden voor de exploitatie van de fabriek in Zwijndrecht en bereid is om bij incidenten volledig samen te werken met de autoriteiten om eventuele risico's voor het milieu en de omwonenden te beperken, zijn uitgesloten van het verzoek;

(ii) als eerste stap is er interesse in alle administratieve milieuprocedures waarbij 3M België betrokken was en die verband houden met de bodemverontreiniging in Zwijndrecht. *"Onze cliënte is in het bijzonder geïnteresseerd in de administratieve procedures die hebben geleid tot het nemen van repressieve maatregelen tegen de 3M-groep in verband met de exploitatie van de chemische fabriek in Zwijndrecht. Hierbij is onze cliënte geïnteresseerd in alle stadia van de procedure en de daarmee samenhangende gedocumenteerde interactie."*

De beroeper "verfijnt" aldus zijn vraag in die zin dat hij verzoekt om alle documenten in alle stadia van de administratieve procedures die hebben geleid tot het nemen van repressieve maatregelen tegen de 3M-groep in verband met de exploitatie van de chemische fabriek in Zwijndrecht, alsook de daarmee samenhangende gedocumenteerde interactie.

Gelet op de nog steeds ruime formulering van deze 'verduidelijking' en meer bepaald 'alle documenten' in 'alle stadia' van de administratieve procedures die hebben geleid tot de repressieve maatregelen tav 3M, maar ook nog 'de samenhangende gedocumenteerde interactie', is de beroepsinstantie van oordeel dat ook deze specificatie de facto nog steeds een zeer grote hoeveelheid aan bestuursdocumenten omvat. Afdeling Omgevingsinspectie heeft in haar toelichting een overzicht gegeven van de procedures waarbij deze afdeling betrokken is en waarbij de vermelde genomen/opgelegde maatregelen de aanzet vormen voor de eveneens vermelde administratieve gerechtelijke procedures (procedures bij de Raad van State als administratief rechtscollege). De scope van het 'verfijnde' verzoek is nog steeds zeer ruim en omvat, gelet op de vraag naar documenten in "alle stadia" én "de daarmee samenhangende gedocumenteerde interactie", nagenoeg alle documenten die de beroepsinstantie mocht inzien via de SharePoint-site. Het standpunt blijft dan ook overeind dat een grondige en gedetailleerde screening van deze grote hoeveelheid aan documenten

ook bij deze specificatie aan de orde is. Deze screeningsopdracht vergt volgens de beroepsinstantie een enorm tijdrovende opdracht en zou zeker en vast een tijdelijke verstoring van de werking van de afdeling Omgevingsinspectie, ten koste van andere, eveneens niet onbelangrijke, dossiers uitmaken. Voor de concrete belangenafweging kan de beroepsinstantie kan verwijzen naar hetgeen hierboven reeds werd gesteld bij het initieel verzoek.

Bijgevolg is de beroepsinstantie van oordeel dat in casu, gelet op hetgeen hierboven werd uiteengezet, het beroep **ongegrond** is.

Tweede onderdeel -artikel II.36, §1, 3° Bestuursdecreet - artikel 27, §1, 4° van de Wet van 5 augustus 2006

Als bijkomend weigeringsmotief werd door de afdeling Omgevingsinspectie artikel II.36, §1, 3° Bestuursdecreet en artikel 27, §1, 4° van de Wet van 5 augustus 2006 ingeroepen. De beroepsinstantie beoordeelt de toepassing van deze uitzonderingsgrond in het kader van de hoger vermelde specificatie door de beroeper in het beroepsschrift.

Artikel II.36, §1, 3° Bestuursdecreet bepaalt dat overheidsinstanties de aanvraag tot openbaarmaking afwijzen, voor zover die betrekking heeft op bestuursdocumenten die milieu-informatie bevatten, indien ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijke karakter van bestuursdocumenten die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie zijn opgesteld, en dit zolang de mogelijkheid blijft bestaan om een strafsancie of een administratieve sanctie op te leggen. Hierbij wenst de beroepsinstantie op te merken dat bestuurlijke maatregelen en veiligheidsmaatregelen geen administratieve sanctie zoals bepaald in het Bestuursdecreet zijn.

Artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie voorziet dat een vraag tot openbaarmaking afgewezen wordt als het publiek belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten. Deze uitzondering geldt ook voor de niet-federale overheden omdat zij verband houdt met de strafvervolging, die met uitzondering van de bevoegdheden die artikel 11 en 11bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Gemeenschappen en de Gewesten hebben toegekend, een federale bevoegdheid blijft. In bovenvermelde wet worden met "sanctioneerbare feiten" de strafrechtelijk betugelde feiten bedoeld, evenals de feiten die onderworpen zijn aan een administratieve sanctie met inbegrip van de disciplinaire maatregelen. Onder deze uitzonderingsgrond kunnen bijvoorbeeld ook de documenten vallen die nog niet gelinkt zijn aan een lopend gerechtelijk onderzoek, maar waarvan de openbaarmaking het onderzoek eventueel kan schaden (*Parl.St.* Kamer 2005-2006, nr. 51, 2511/001, 36). Voor niet-milieuinformatie dient verwezen te worden naar artikel 6, §1, 5° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur die voorziet in een gelijkaardige uitzonderingsgrond.

Uit het nazicht door de beroepsinstantie van de ter inzage gelegde bestuursdocumenten dient de beroepsinstantie inderdaad vast te stellen dat diverse processen-verbalen, alsook de daaraan verbonden omvangrijke bijlagen waaronder aanmaningen, bestuurlijke maatregel, veiligheidsmaatregelen, inspectieverslagen, analyseresultaten, ... zijn bezorgd aan de procureur te Antwerpen, of (op verzoek van) ook aan de onderzoeksrechter te Antwerpen. Deze diverse documenten – die het voorwerp uitmaken van het verzoek – maken aldus deel uit van het nog lopende strafdossier/strafonderzoek.

Processen-verbaal en de bijlagen zijn te beschouwen als gerechtelijke documenten én bestuursdocumenten in de zin van artikel I.4, 3° van het Bestuursdecreet (in zoverre in bezit van de overheidsinstantie zoals in casu) en komen derhalve principieel in aanmerking voor openbaarmaking tenzij uitzonderingsgronden van

toepassing zijn. In artikel I.4, 3° van het Bestuursdecreet wordt een bestuursdocument gedefinieerd als de informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie.

Uit artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 volgt dat de aanvraag wordt afgewezen als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van het belang van de opsporing of vervolging van strafbare of sanctioneerbare feiten. De beroepsinstantie wenst hierbij te benadrukken dat bij voormelde belangenafweging geen rekening dient te worden gehouden met de individuele belangen.

Zolang er sprake is van een strafrechtelijk onderzoek, wat in casu dus het geval is, kan de openbaarmaking van de hierbij betrokken documenten niet toegestaan worden. De neutraliteit en objectiviteit van het onderzoek moet gevrijwaard worden zonder daarbij een lopend onderzoek te beïnvloeden. Zolang het strafonderzoek nog lopende is, zou het vroegtijdig onthullen van het gevraagde kunnen verhinderen dat mogelijke nuttige onderzoeksdaden in een geruststellende en serene sfeer zouden kunnen plaatsvinden.

Wat de afweging van beide belangen betreft kan de beroepsinstantie verwijzen naar bovenstaande afweging, waarbij de afweging in casu resulteert in het primerende belang van de uitzonderingsgrond vermeld in bovenvermelde bepaling.

Zoals eveneens opgeworpen door de afdeling Omgevingsinspectie zijn er specifieke regels voor inzage voorhanden. Artikel 21bis Sv voorziet immers een recht op inzage of afschrift in het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek, in te dienen bij de Procureur des Konings of de onderzoeksrechter. Een dergelijk bekomen toelating is in casu niet voorhanden of werd toch niet voorgelegd.

De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat er terecht door de afdeling Omgevingsinspectie ook een beroep werd gedaan op artikel 27, §1, 4° van de Wet van 5 augustus 2006.

Gezien het voorgaande is er geen reden om de toepassing van de uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel II. 36, §1, 3° van het Bestuursdecreet nader te onderzoeken en te beoordelen.

Derde onderdeel: artikel II.36, §1, 8° Bestuursdecreet

Door de afdeling Omgevingsinspectie werd als bijkomend weigeringsmotief ook artikel II.36, §1, 8° Bestuursdecreet ingeroepen. Op basis van artikel II.35, 4° (voor niet milieu-informatie) en artikel II.36, §1, 8° (voor milieu-informatie) van het Bestuursdecreet wordt een aanvraag tot openbaarmaking afgewezen als het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid een eerlijk proces te verkrijgen. Deze uitzonderingsgrond beoogt het eerlijk verloop van de rechtspleging te vrijwaren. Een essentieel onderdeel van het recht op een eerlijk proces is het beginsel van de “gelijkheid der wapens in een proces”.

Dit beginsel van de wapengelijkheid houdt in dat elke partij het recht heeft haar argumenten te doen gelden in omstandigheden die haar niet benadelen ten opzichte van de tegenpartij. De bestaansreden van voormelde uitzonderingsgrond ligt vooral bij het verhinderen dat de openbaarheid van bestuur waaraan één partij onderworpen is, afbreuk zou doen aan de wapengelijkheid. Zonder deze uitzonderingsgrond zou één partij op grond van de openbaarheid van bestuur kunnen worden verplicht stukken in het gerechtelijk debat te brengen die tegen haar (of een andere aan openbaarheid onderworpen bestuursinstantie) zouden kunnen pleiten, daar waar de andere partij enkel die elementen die haar eis ondersteunen, kenbaar mag maken om het oordeel van de rechter te beïnvloeden. Deze uitzonderingsgrond is een correctief op de openbaarheid om te beletten dat een instantie zou worden verplicht in een rechtsgeding de tegenpartij informatie ter beschikking te stellen die vervolgens tegen haar (of een andere aan openbaarheid onderworpen bestuursinstantie) wordt uitgespeeld.

De bedoelde uitzonderingsgrond mag evenwel niet op een abstracte manier worden ingeroepen zodat concreet moet worden aangetoond dat het gevraagde bestuursdocument verband houdt met een bestaand rechtsgeding en tegen een bestuursinstantie kan worden aangewend.

In de parlementaire voorbereiding bij voormeld artikel wordt bepaald (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1656/1, 63):
“4° *Rechtspleging. Deze uitzonderingsbepaling stelt dat bestuursdocumenten betreffende aangelegenheden die het voorwerp uitmaken van een burgerlijk of administratief rechtsgeding, niet voor openbaarheid in aanmerking komen.*

Deze uitzonderingsgrond is ingegeven door het deontologisch probleem waarmee de overheid geconfronteerd wordt wanneer zij gegevens ter beschikking moet stellen die in een rechtsgeding, waarbij die overheid zelf partij is, tegen haar kunnen gebruikt worden.

Bovendien zijn er specifieke regels die de inzagemogelijkheden bepalen van documenten betreffende zaken die aanhangig zijn bij de gerechtelijke instanties.

In het decreet wordt tevens benadrukt dat de bedoeling van deze uitzondering erin bestaat om de rechtspleging en het eerlijk verloop van een proces mogelijk te maken.”

Er dient in casu vastgesteld te worden dat de aanvrager tot openbaarmaking niet betrokken is in de door de afdeling Omgevingsinspectie vermelde lopende gerechtelijke procedures en dat de afdeling Omgevingsinspectie niet voldoende concreet duidelijk maakt hoe en in welke mate de openbaarmaking aan een derde het eerlijk procesverloop zou kunnen verstoren. Zelfs aangenomen dat een toepassing van de uitzonderingsgrond van artikel II.36, §1, tweede lid, 8° van het Bestuursdecreet (alook de gelijkkluidende uitzonderingsgrond van artikel II. 35, 4° van het Bestuursdecreet) niet a priori uitgesloten is ten aanzien van een aanvrager die geen procespartij is, behoeft zeker in dat geval een beroep op deze restrictief toe te passen uitzonderingsgrond een voldoende concrete onderbouwing aangaande het risico op een oneerlijk procesverloop. (RvS nr. 250.753 van 1 juni 2021)

De beroepsinstantie is echter van oordeel dat een verder concreet onderzoek van deze uitzonderingsgrond, gelet op de hiervoor reeds van toepassing bevonden uitzonderingsgronden, niet tot een andere conclusie leidt. Het beroep wordt als **ongegrond** beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 1 mei 2022 tegen de weigeringsbeslissing van de afdeling Omgevingsinspectie van het Departement Omgeving d.d. 8 april 2022 wordt als ontvankelijk doch als ongegrond beschouwd.

Brussel, 17 juni 2022

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter