

Vlaamse overheid  
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur  
en hergebruik van overheidsinformatie  
Afdeling openbaarheid van bestuur  
Havenlaan 88, bus 100  
1000 BRUSSEL  
T : 02 553 57 25  
Mail: [openbaarheid@vlaanderen.be](mailto:openbaarheid@vlaanderen.be)

Dossiernummer: OVB/2023/253

### **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 25 juli 2023 dienden ■■■ (hierna vermeld als: verzoeker) een verzoek in bij de Vlaamse overheid, departement Omgeving, Afdeling Gebiedsontwikkeling, omgevingsplanning en –projecten Vlaams-Brabant (hierna GOP) tot afschrift van de vergunningsaanvraag, inclusief bijlagen, die op 6 juli 2023 werd ingediend door Brussels Airport Company tot hernieuwing van de vergunning van de bestaande milieuvergunning voor het uitbaten van een vliegveld met zijn start- en landingsbanen, zijnde luchthaven Brussel Nationaal (“milieuvergunning rubriek 57”).

Op 9 augustus 2023 weigerde de afdeling GOP een afschrift van de gevraagde documenten.

Op 25 september 2023 diende verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie tegen deze weigeringsbeslissing d.d. 9 augustus 2023. Dit beroep werd geregistreerd op 26 september 2023.

#### **Ontvankelijkheid van het beroep**

Het aanvankelijk verzoek van verzoeker dateert van 25 juli 2023.

De in beroep aangevochten beslissing van 9 augustus 2023 maakt geen melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december

2018 (verder 'Bestuursdecreet'). De beroepstermijn vangt bijgevolg pas aan vier maanden na kennisgeving van de beslissing.

Het beroepschrift van verzoeker d.d. 25 september 2023 is dan ook tijdig ingediend en wordt bijgevolg 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*

Afdeling GOP deelde mee aan de verzoeker dat de vergunningsaanvraag op 6 juli 2023 werd ingediend en heden het volledig- en ontvankelijkheidsonderzoek door de bevoegde overheid doorloopt. Het dossier is dus momenteel nog niet volledig (en ontvankelijk) verklaard.

Artikel II.33. van het Bestuursdecreet bespreekt de uitzonderingen op de openbaarheid van bestuursdocumenten. Tenzij het belang van de openbaarheid primeert, mogen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag afwijzen:

...

2° als de aanvraag betrekking heeft op bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn;

Van zodra het dossier volledig en ontvankelijk is verklaard, wordt aan de gemeenten Steenokkerzeel, Kortenberg, Machelen en Zaventem gevraagd om een openbaar onderzoek te organiseren, dat 30 dagen loopt. Het dossier kan dan door het betrokken publiek digitaal worden geraadpleegd op het inzageloket of bij één van de betrokken gemeenten, zo deelde afdeling GOP mee aan de verzoeker.

#### *2. Inhoud van het beroepschrift*

De aanvraag werd geweigerd omdat deze betrekking zou hebben op bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn. Het vergunningsdossier zou kunnen ingekeken worden eens het openbaar onderzoek van start is gegaan. Beroeper betwist dit: het is niet omdat de vergunningverlenende overheid de aanvraag nog niet volledig of ontvankelijk verklaarde, dat de vergunningsaanvraag zelf een 'onvolledig' bestuursdocument zou zijn in de zin van art. II.33, 2° Bestuursdecreet.

Een document dient als 'af' te worden beschouwd als het gedragen is door de auteur ervan. Dat over het uiteindelijke resultaat van de vergunningsaanvraag nog geoordeeld moet worden betekent zodoende niet dat de aanvraag zelf aan de openbaarheid van bestuur zou zijn onttrokken, aldus de beroeper, onder verwijzing naar eerdere beslissingen van de beroepsinstantie.

Ook de eventuele vaststelling door het bevoegde bestuur dat er nog bijkomende gegevens nodig zijn omdat er onvolledigheden in de aanvraag werden vastgesteld, doet hieraan geen afbreuk, aldus de beroeper. Ook de nodige belangenafweging die art. II.33, 2° Bestuursdecreet voorschrijft zou in casu ontbreken.

De beroepsindiener wees afdeling GOP Vlaams-Brabant bij e-mail d.d. 30 augustus 2023 op deze beweerde verkeerdelijke toepassing van de vermelde uitzonderingsbepaling op onderhavige situatie.

### *3. Standpunt van de beroepsinstantie*

Op 27 september 2023 contacteerde de beroepsinstantie de afdeling GOP voor toelichting bij de bestreden beslissing. Op 6 oktober 2023 herhaalde de afdeling GOP dat de betreffende vergunningsaanvraag op 6 juli 2023 ingediend werd en heden het volledigheidsonderzoek door de bevoegde overheid doorloopt. Het dossier is dus momenteel nog niet volledig verklaard. Wel integendeel, want op 4 augustus 2023 werd door de vergunningverlenende overheid de vraag tot het aanleveren van bijkomende stukken gesteld. Hiervoor werd een termijn van 90 dagen gegeven, nl. tot 2 november 2023.

Artikel II.33. van het Bestuursdecreet bespreekt de uitzonderingen op de openbaarheid van bestuursdocumenten.

Tenzij het belang van de openbaarheid primeert, mogen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag afwijzen:

...

2° als de aanvraag betrekking heeft op bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn;

Van zodra het dossier volledig en ontvankelijk is verklaard, wordt aan de gemeenten Steenokkerzeel, Kortenberg, Machelen en Zaventem gevraagd om een openbaar onderzoek te organiseren, dat 30 dagen loopt. Het dossier kan dan door het betrokken publiek digitaal worden geraadpleegd op het inzageoket (<https://omgevingsloketinzage.omgeving.vlaanderen.be/?openbaaronderzoek>) of bij één van de betrokken gemeenten.

Een bijkomende reden voor de weigering is volgens de afdeling GOP dat de vraag tot openbaarheid o.g.v. artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 als kennelijk onredelijk moet worden beschouwd. Het mogelijke voordeel dat de beroeper in deze fase van de procedure door de openbaarmaking van het aanvraagdossier zou bekomen, weegt kennelijk niet op tegen de last die het inwilligen van het openbaarheidsverzoek inzake een omvangrijk aanvraagdossier zou veroorzaken voor het departement Omgeving omdat de screening van de gevraagde documenten met het oog op de eventuele mogelijke toepassing van wettelijke en decretale uitzonderingsgronden een enorm en overdreven tijdrovend werk zou inhouden voor de administratie.

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 het departement Omgeving in principe niet toe om de motieven van de aanvragen te onderzoeken. Dit kan echter geen vrijgeleide zijn om een dermate grote hoeveelheid documenten aan te vragen, waardoor een onredelijke werkoverlast ontstaat voor het departement Omgeving en waardoor de normale werking ervan in het gedrang komt, zo besluit de afdeling GOP.

Met dat laatste argument kan de beroepsinstantie vooreerst niet akkoord gaan:

Tenzij het belang van de openbaarheid primeert, mogen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1 van het Bestuursdecreet, een aanvraag afwijzen 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 van dat decreet.

Hierbij dient de beroepsinstantie op te merken dat de afdeling GOP geen verzoek tot herformulering heeft gericht aan verzoeker, wat nochtans voorzien wordt in artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet. 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 facultatieve uitzonderingsgrond uit voornoemd artikel werd in het leven geroepen om te beletten dat de openbaarheid onwerkbaar wordt. De aanvragen die erop gericht zijn of die tot gevolg kunnen hebben dat de goede werking van de administratie wordt verhinderd, kunnen als kennelijk onredelijk worden beschouwd. De openbaarheid van bestuursdocumenten is een fundamenteel recht dat in de Belgische rechtsorde door artikel 32 van de Grondwet wordt gewaarborgd. Openbaarheid is de regel, beslotenheid de formeel te motiveren uitzondering. Dit recht tot openbaarheid houdt een positieve verplichting in voor de openbare besturen waaraan ze moeten voldoen. De diensten moeten zich zo weten te organiseren dat aan de verplichting tot openbaarmaking kan worden voldaan. Een weigering tot openbaarmaking van bestuursdocumenten moet concreet worden verantwoord. De overheid moet bij de beoordeling van de kennelijke onredelijkheid een reële belangenafweging maken, die moet blijken uit de formele motivering van de weigeringsbeslissing (RvS nr. 227.394 van 15 mei 2014).

In casu weigert afdeling GOP het verlenen van een afschrift van de betreffende vergunningsaanvraag aangezien dit een substantiële inspanning zou vergen van afdeling GOP. Zij verduidelijkt hierbij geenszins voldoende in welk opzicht de dagelijkse werking van de afdeling GOP dreigt te worden verhinderd door het betreffende openbaarheidsverzoek.

Wel is het zo dat de afdeling GOP aangaf dat de betreffende vergunningsaanvraag op 6 juli 2023 ingediend werd en dat heden het volledigheidsonderzoek door de bevoegde overheid wordt doorlopen. Het dossier is momenteel nog niet volledig verklaard. Op 4 augustus 2023 werd door de vergunningverlenende overheid de vraag tot het aanleveren van bijkomende stukken gesteld. Hiervoor werd een termijn van 90 dagen gegeven, nl. tot 2 november 2023.

De afdeling GOP beroept zich op artikel II.33, 2° van het Bestuursdecreet, en stelt daarbij dat het dossier van de omgevingsvergunningsaanvraag nog niet af of onvolledig is. Deze decreetbepaling stelt dat, tenzij het belang van de openbaarheid primeert, een instantie een aanvraag tot openbaarmaking mag afwijzen als de aanvraag betrekking heeft op bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn.

Het ogenblik waarop een document als "af" kan worden bestempeld kan verschillen van geval tot geval. Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen documenten die worden opgesteld in het kader van een formele besluitvormingsprocedure en andere documenten.

De memorie van toelichting bij dit decreetartikel stelt daaromtrent het volgende: "Het ogenblik waarop een document als "af" kan beschouwd worden, verschilt van document tot document. Zo moet een onderscheid gemaakt worden tussen documenten die worden gemaakt in het kader van een besluitvormingsprocedure en andere documenten. Documenten ter voorbereiding van een besluitvormingsprocedure zijn pas af indien ze een definitieve status hebben verkregen, dit wil zeggen indien ze ondertekend zijn door de persoon die in het kader van deze procedure bevoegd is. Dit betekent geenszins dat er een eindbeslissing in de procedure zou moeten genomen zijn. Ook tussentijdse rapporten, adviezen en nota's zijn openbaar, nog voor de

eindbeslissing is gevallen, voor zover ze definitief af zijn, dit wil zeggen ondertekend door de bevoegde persoon, zelfs al zijn deze documenten vatbaar voor wijziging of herziening ten gevolge van nieuwe factoren en elementen.” (Parl.St. VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 56-57).

De beroepsinstantie stelt vast dat de betreffende vergunningsaanvraag kadert binnen een officiële besluitvormingsprocedure, nl. de besluitvormingsprocedure inzake omgevingsvergunningen. Deze procedure start met een aanvraag tot het verkrijgen van een omgevingsvergunning, zoals bedoeld in het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.

Documenten die worden opgemaakt in het kader van een besluitvormingsprocedure zijn pas af indien ze een definitieve status hebben verkregen. Ze zijn pas volledig indien ze alle gegevens bevatten om als een voltooid document te kunnen worden beschouwd en geen hiaten of blanco's meer vertonen.

De beroepsinstantie stelt vast dat de afdeling GOP een vraag richtte aan de aanvrager van de omgevingsvergunning, teneinde de ontbrekende gegevens in de aanvraag te vervolledigen. Daaruit blijkt dat de betrokken omgevingsvergunningsaanvraag door de afdeling GOP in eerste instantie geacht wordt niet volledig te zijn, en dat het bijgevolg gaat om een onvoltooid, onvolledig document dat nog verdere aanvullingen behoeft. Ook de vraag van GOP tot het aanleveren van bijkomende stukken maakt daarbij deel uit van het gehele besluitvormingsproces en wijst er op dat de documenten die kaderen in de vergunningsaanvraag momenteel onvolledig zijn. Alle stukken uit een vergunningsaanvraag maken deel uit van hetzelfde proces. Alle stukken van de momenteel onvolledig bevonden omgevingsvergunningsaanvraag zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het staat vast dat de omgevingsvergunningsaanvraag momenteel een onvolledig document betreft dat wacht op aanvullingen. De vraag d.d. 4 augustus 2023 door GOP gericht aan de aanvrager beoogt uitdrukkelijk het vervolledigen van het aanvraagdossier. Alle documenten vervat onder de vergunningsaanvraag (die momenteel onvolledig is) maken deel uit van dezelfde uitzonderingsgrond van artikel II.33, 2° van het Bestuursdecreet.

De beroepsinstantie merkt op dat er, in tegenstelling tot wat er vroeger was voorzien in het decreet inzake openbaarheid van bestuur van 26 maart 2004, in het huidige Bestuursdecreet weliswaar geen uitzonderingsgrond fungeert op grond waarvan de openbaarmaking van een welbepaald document zou kunnen worden geweigerd zolang er geen eindbeslissing in het globale dossier is genomen, maar tegelijkertijd constateert de beroepsinstantie dat de openbaarheidsreglementering ook de nodige waarborgen biedt voor een vlot en evenwichtig verloop van een besluitvormingsproces, die niet gehinderd mag worden door de openbaarmaking van onvolledige documenten of gegevens die daar onlosmakelijk mee verbonden zijn. Het is precies in dat licht dat de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 2° in het Bestuursdecreet werd opgenomen, waardoor het besluitvormingsproces op bepaalde ogenblikken moet worden afgeschermd van de openbaarheid. Er dient vermeden te worden dat er wordt vooruitgelopen op een vergunningsaanvraag die momenteel onvolledig wordt bevonden door de vergunningverlener en die door de aanvrager dus nog aangevuld en/of gewijzigd kan worden.

De beroepsinstantie komt op basis van al het voorgaande tot het besluit dat de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 2° in het Bestuursdecreet in dit concrete dossier terecht werd ingeroepen door de afdeling GOP.

Tot slot is de beroepsinstantie van mening dat er in casu geen openbaar belang, zoals bedoeld in de parlementaire voorbereiding, gemoeid is met de openbaarmaking van de betrokken documenten. De memorie van toelichting stelt immers m.b.t. de belangenafweging het volgende: “De uitzonderingen worden alleen ingeroepen als het belang van de openbaarheid niet primeert. Daarmee wordt bedoeld: een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Deze bepaling betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover de belangen die met de uitzonderingen beschermd worden. Het gaat om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking,

grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort..” (Parl.St. VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 56).

Op grond van voorgaande overwegingen weegt het belang van de openbaarheid niet op tegen het belang dat gepaard gaat met de uitzonderingsgrond vermeld in artikel II.33, 2° van het Bestuursdecreet, met name de mogelijkheid om onvolledige documenten en de daarmee onlosmakelijke gegevens af te schermen van de openbaarheid in functie van onder meer een vlot en evenwichtig verloop van het besluitvormingsproces.

Deze vaststellingen volstaan om het ingestelde beroep als **ongegrond** te beschouwen.

Na beraadslaging,

### **BESLUIT:**

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 25 september 2023 tegen de weigeringsbeslissing van de afdeling GOP tot afschrift van de vergunnings-aanvraag, inclusief bijlagen, die op 6 juli 2023 werd ingediend door Brussels Airport Company tot hernieuwing van de vergunning van de bestaande milieuvergunning voor het uitbaten van een vliegveld met zijn start- en landingsbanen, zijnde luchthaven Brussel Nationaal wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 16 oktober 2023

Voor de beroepsinstantie,  
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX  
Voorzitter