

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Koning Albert II laan 15, bus 207
1210 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2025/97

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 februari 2025 diende ■■■ een verzoek in bij de gemeente Beveren-Kruibeke-Zwijndrecht (hierna: BKZ) om een afschrift te verlenen van het volledig handhavingss dossier (milieumisdrijf) m.b.t. ■■■, meer bepaald de verslagen van de plaatsbezoeken en de beslissingen die door de toezichthouder en het schepencollege werden genomen.

Op 12 maart 2025 weigerde BKZ een afschrift van de gevraagde documenten op basis van artikel II.36, tweede lid, 9° van het Bestuursdecreet

Op 25 maart 2025 diende ■■■ beroep in bij de beroepsinstantie tegen deze weigeringsbeslissing d.d. 12 maart 2025. Dit beroep werd geregistreerd op 25 maart 2025.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 25 februari 2025

De in beroep aangevochten beslissing van BKZ d.d. 12 maart 2025 (meegedeeld aan de beroeper via de stafdienst van de gemeente) maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het ingediende beroep van verzoeker d.d. 25 maart is ingesteld binnen de decretaal voorgeschreven termijn, conform artikel II.48, §1, derde lid van het Bestuursdecreet. Het beroep is bijgevolg tijdig ingediend en **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

Al meerdere jaren wordt er volgens de verzoeker op een perceel gelegen aan ■■■ een milieumisdrijf gepleegd door ■■■. Het perceel maakt deel uit van het landbouwbedrijf van ■■■, maar wordt beweerdelijk zonder vergunning door ■■■ gebruikt als een stortplaats. Meerdere buurtbewoners hebben dit misdrijf doorheen de jaren herhaaldelijk gemeld aan de milieudienst van Kruibeke. Deze stelde dan ook een inbreuk vast op de milieuwetgeving. Tot op heden blijft ■■■ hun illegale werkzaamheden verderzetten, waardoor er veel twijfel is over welke maatregelen de milieudienst en de gemeente Kruibeke reeds hebben genomen.

Daarom vroeg de verzoeker om hem een afschrift te bezorgen van het volledig handavingsdossier (milieumisdrijf) m.b.t. ■■■, meer bepaald de verslagen van de plaatsbezoeken en de beslissingen die door de toezichthouder en het schepencollege werden genomen.

Op basis van artikel II.36, 9° van het Bestuursdecreet werd de gevraagde informatie geweigerd. Dit artikel bepaalt dat documenten worden geweigerd indien het vertrouwelijke karakter van de handelingen van een overheidsinstantie noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving. In dit geval is deze vertrouwelijkheid vereist en kan de gevraagde informatie niet worden verstrekt, aldus BKZ.

2. Inhoud van het beroepschrift

De beroeper gaat niet akkoord met de voormelde beslissing om volgende redenen:

- De gemeente BKZ geeft aan dat de openbaarheid van documenten moet worden geweigerd, indien het vertrouwelijk karakter van de handelingen van een overheidsinstantie noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving. Deze redenering is volgens hem echter verkeerd en onvolledig. Zo bepaalt artikel II.36, tweede lid, 9° van het Bestuursdecreet dat de gemeente aanvragen tot openbaarmaking moet afwijzen, indien deze van oordeel is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijk karakter van de handelingen van de gemeente, op voorwaarde dat de vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving. De vereiste dat de vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving is een bijkomende voorwaarde en is niet voldoende om deze aanvraag af te wijzen. Dit kan alleen, wanneer de gemeente van oordeel is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijk karakter. De gemeente heeft in dit geval echter geen belangenafweging uitgevoerd, waardoor dit hier niet aangetoond is, aldus de beroeper.

- De openbaarheid van bestuur is de regel, waardoor de uitzonderingen daarop restrictief geïnterpreteerd en dus toegepast moeten worden. Dit blijkt onder meer uit artikel II.39, eerste lid, van het Bestuursdecreet dat bepaalt dat alle uitzonderingen restrictief moeten worden uitgelegd. De gemeente BKZ wijkt hiervan af en doet met deze beslissing het omgekeerde.
- Daarnaast moeten bestuursdocumenten gedeeltelijk openbaar worden gemaakt, wanneer de uitzonderingsgrond niet van toepassing is op alle informatie in het document en deze gescheiden kan worden van de informatie die niet openbaar gemaakt kan worden (art. II.45, § 2, eerste lid, van het Bestuursdecreet). Deze piste is door de gemeente BKZ niet onderzocht. Deze toont ook niet aan waarom de gedeeltelijke openbaarmaking van het milieuhandavingsdossier niet mogelijk is. Zo heeft de gemeente BKZ niet bewezen dat de uitzonderingsgrond van toepassing is op het milieuhandavingsdossier in kwestie, laat staan op alle informatie die daarin is opgenomen.

Kortom, de gemeente BKZ heeft volgens de beroeper de ingeroepen uitsluitingsgrond verkeerd en te ruim geïnterpreteerd en heeft zijn beslissing onvoldoende gemotiveerd.

3. Standpunt van BKZ

Op 27 maart 2025 contacteerde de beroepsinstantie BKZ voor toelichting bij de bestreden beslissing.

Op 3 april 2025 deelde BKZ via de algemeen directeur mee aan de beroepsinstantie dat de verzoeker om een afschrift vroeg van het volledig handavingsdossier over ■■■, met betrekking tot het perceel aan ■■■, en meer concreet “de verslagen van de plaatsbezoeken en de beslissingen die door de toezichthouder en het schepencollege genomen werden.

In dat verband beschikt de gemeente over de volgende verslagen en beslissingen:

- Het verslag van de hoorzitting van het college van burgemeester en schepenen van de toenmalige gemeente Kruibeke, van ■■■, daterend van 15 oktober 2024.

Het document biedt een analyse van de klachten van de buurtbewoners, de reactie van de exploitanten, en de voorwaarden die het college heeft gesteld in afwachting van een definitieve beslissing.

- Het verslag van de dienst omgeving van de gemeente Kruibeke, daterend van 5 december 2024.

Het verslag geeft een analyse van de huidige situatie op het perceel, de aldaar vastgestelde overtredingen alsook de noodzakelijke stappen die moeten ondernomen worden om de situatie te regulariseren. Het doel van het verslag was om een nota op te stellen en deze ter kennis te brengen aan het college.

In voorbereiding hierop hebben de gemeentelijke diensten op 17 december 2024 per e-mail bij de toezichthouder geïnformeerd naar zijn bevindingen na het plaatsbezoek en of er reeds maatregelen waren genomen.

De toezichthouder liet per e-mail van 18 december 2025 weten dat hij een proces-verbaal had opgesteld, met nummer ■■■, waarin een aantal inbreuken werden vastgesteld.

Daarnaast heeft de toezichthouder de exploitant aangemaand om bepaalde maatregelen te nemen.

Per e-mail van 19 december 2024 bezorgde de toezichthouder een kopie van een brief die aan het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kruibeke zou worden verstuurd.

In de brief wordt het college in kennis gesteld dat de toezichthouder bij de afdeling Handhaving, op 16 december 2024 een proces-verbaal heeft opgemaakt wegens niet-naleving van de milieuhygiënepwetgeving door [REDACTED]. Het proces-verbaal, met nummer [REDACTED], werd verstuurd aan het PSV-parket Leefmilieu te Gent.

Voor het overige zijn in dit dossier, althans op gemeentelijk niveau, nog geen beslissingen genomen. De gemeente heeft geen weet of en welke vervolgstappen er op niveau van het parket of door de afdeling Handhaving zijn genomen.

Op 12 maart 2025 werd het openbaarheidsverzoek geweigerd op basis van artikel II.36, § 1, tweede lid, 9° van het Bestuursdecreet.

Tegen deze beslissing diende de verzoeker een beroep in bij de beroepsinstantie.

Artikel II.36, § 1, tweede lid, 9°, van het Bestuursdecreet stelt het volgende:

“Als de aanvraag tot openbaarmaking betrekking heeft op bestuursdocumenten die milieu-informatie bevatten geldt, in afwijking van artikel II.34 en II.35, de volgende regeling.

De overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, wijzen de aanvraag tot openbaarmaking af als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen:

(...)
9° het vertrouwelijke karakter van de handelingen van een overheidsinstantie, als die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving, een audit die in uitvoering is of de politieke besluitvorming;”

Het verslag van 5 december 2024 bevat de bevindingen van de gemeentelijke dienst omgeving ingevolge het plaatsbezoek op het perceel van [REDACTED].

Het verslag maakt melding van zowel milieu- als ruimtelijke ordeningskwesties, meer concreet van milieu- en stedenbouwkundige overtredingen, de vaststellingen vanwege de dienst omgeving en een besluit met voorstellen om de overtredingen te verhelpen.

Ingevolge de fusie, hebben heel wat dossiers, ook inzake handhaving, enige achterstand opgelopen. Dat is ook het geval voor dit dossier. Het gemeentebestuur heeft dus nog niet beslist hoe hier verder in moet geageerd worden, te meer nu het bedrijf een nieuwe milieu-aanvraag heeft ingediend ter regularisatie en er dus, mogelijks, niet handhavend dient te worden opgetreden. Het gemeentelijk handhavingsproces is bijgevolg nog niet afgerond.

Vroegtijdige openbaarmaking kan ertoe leiden dat betrokken partijen, waaronder de exploitanten, bewijsmateriaal vernietigen, verbergen of manipuleren. Het valt niet uit te sluiten dat de verzoeker -als een van de klagende buurtbewoners- de exploitanten zal aanspreken met dit verslag, waardoor zij in staat worden gesteld om maatregelen te nemen die het verzamelen van voldoende bewijs voor handhavingsmaatregelen bemoeilijken. In die zin heeft vroegtijdige openbaarmaking mogelijks tot gevolg dat het administratieve onderzoek verstoord wordt.

De gemeente weet niet wat de verdere stand van zaken is op niveau van het parket of de afdeling Handhaving. Hoewel er een proces-verbaal is opgesteld, hetgeen het startpunt vormt voor het handhavingsproces door de afdeling Handhaving op provinciaal niveau, beschikt de gemeente niet over dit proces-verbaal. De verdere stand van zaken van dit handhavingsproces is door de gemeente niet bekend.

Gezien ook een handhavingsproces op andere bestuursniveaus lopende is, is de gemeente nog meer van mening dat een openbaarmaking van het verslag als vroegtijdig overkomt en, als dat in verkeerde handen valt, mogelijk kan worden aangewend om het onderzoek zowel ten aanzien van de gemeente, het parket én de afdeling Handhaving te dwarsbomen. De gemeente wenst dan ook te vermijden dat zij het handhavingstraject van een andere overheden zou dwarsbomen om effectief en efficiënt op te treden tegen de vastgestelde overtredingen. Hetgeen mogelijks ook problemen zou kunnen hebben naar toekomstige samenwerking en vertrouwen tussen de gemeentelijke en provinciale diensten, alsook met de diensten van het parket.

Ten slotte wil de gemeente eventuele schadeclaims van vanwege de exploitanten vermijden. Dit kan gebeuren als blijkt dat de openbaarmaking van informatie prematuur was en er uiteindelijk door de bevoegde gemeentelijke en provinciale instanties niet besloten wordt om handhavend op te treden.

Met het openbaar maken van informatie voordat alle procedures zijn gevolgd, wil de gemeente ook vermijden dat eventuele procedurele fouten worden gemaakt die de handhaving zouden kunnen ondermijnen. Door, daarentegen, te wachten tot alle procedures zijn gevolgd, kan de gemeente ervoor zorgen dat handhaving op haar niveau, maar ook op niveau van de provincie, juridisch en procedureel correct verloopt, wat de kans op succesvolle handhaving vergroot en eventuele schadeclaims minimaliseert.

De gemeente oordeelt dat ze bijgevolg terecht handelde door de openbaarmaking te weigeren van het verslag van 5 december 2024 omwille van de vertrouwelijkheid die noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving.

Het verslag van de hoorzitting van 15 oktober 2024 (BIJLAGE 2) kan, na nadere analyse, openbaar gemaakt worden, vermits het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kruibeke destijds beslist heeft dat dit verslag ter kennis diende te worden gebracht aan de buurtbewoners.

Op basis van de bovenstaande uiteenzetting moet volgens de gemeente worden geconcludeerd dat het verzoek tot openbaarmaking van de gevraagde bestuursdocumenten ongegrond is. Wel kan er een gedeeltelijke openbaarmaking plaatsvinden van het verslag van de hoorzitting van 15 oktober 2024.

4. Standpunt van de beroepsinstantie

Het openbaarheidsverzoek werd aanvankelijk in zeer beperkte bewoordingen afgewezen.

Volgens artikel II.36, § 1, tweede lid, 9°, van het Bestuursdecreet wordt een openbaarheidsverzoek afgewezen als de aanvraag tot openbaarmaking betrekking heeft op bestuursdocumenten die milieu-informatie bevatten en als ze niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijke karakter van de handelingen van een overheidsinstantie, als die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving, een audit die in uitvoering is of de politieke besluitvorming.

De beroepsinstantie wijst erop dat de decreetgever met voormelde uitzonderingsgrond de noodzakelijke vertrouwelijkheid heeft willen beschermen die nodig is bij het handhavend optreden van een overheidsinstantie. In de memorie van toelichting (Parl. St. VI. Parl. 2017-2018, nr. 1656/1,63-64) wordt heel duidelijk benadrukt dat de taken uitgevoerd in het kader van administratieve handhaving een grote mate van vertrouwelijkheid vergen : *“De decreetgever is van oordeel dat sommige taken die worden uitgevoerd in een specifieke fase van de beleidscyclus, namelijk de administratieve handhaving, bescherming behoeven. Met de term “administratieve handhaving” werd doelbewust voor een ruim begrip gekozen. Het begrip*

omvat niet alleen het administratief toezicht op de naleving van de milieuregelgeving, maar ook het opleggen en uit voeren van sancties. Bovendien beperkt het begrip zich niet tot de overheidstaken die worden uitgevoerd in concrete dossiers. Ook overkoepelende beleidsvorming inzake handhaving, de uitwerking van handhavingsmethodes, het overleg met en de afstemming op acties van andere handhavingsactoren zoals parketten, federale en lokale politie en lokale administratieve handhavers, kunnen allen onder de uitzonderingsgrond vallen. Dit voor zover kan gemotiveerd worden dat geheimhouding noodzakelijk is voor een effectief of efficiënt overheidsoptreden.”

De gemeente stelt nog niet beslist te hebben hoe er in het voorliggend geval moet geageerd worden, te meer nu het bedrijf een nieuwe milieu-aanvraag heeft ingediend ter regularisatie en er dus, mogelijks, niet handhavend dient te worden opgetreden. Het gemeentelijk handhavingproces is bijgevolg nog niet afgerond. Gelet op deze stand van zaken kan het voorbarig zijn om de gevraagde documenten reeds openbaar te maken, mede gelet op hetgeen op hierna nog volgt.

De bijlage 3 van de mail gericht door BKZ aan de beroepsinstantie bevat het verslag van de dienst omgeving van de gemeente Kruibeke, daterend van 5 december 2024. Dit verslag bevat bepaalde vaststellingen van activiteiten op het vermelde adres, met een motivering alsook een besluit wat er zou dienen te gebeuren naar aanleiding van deze vaststellingen.

De bijlage 4 bevat de e-mail van 19 december 2024 waarmee de toezichthouder van de afdeling Handhaving een kopie van een brief die aan het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kruibeke zou worden verstuurd. Deze bijlage bevat het mailverkeer tussen de toezichthouder van de afdeling Handhaving en de milieuambtenaar van de gemeente BKZ, n.a.v. de vraag van BKZ aan de toezichthouder om bevindingen en/of genomen maatregelen of te nemen maatregelen te willen meedelen.

In de brief vervat in bijlage 5 wordt het college in kennis gesteld dat de toezichthouder bij de afdeling Handhaving, op 16 december 2024 een proces-verbaal heeft opgemaakt wegens niet-naleving van de milieuhygiënewetgeving door [REDACTED]. Het proces-verbaal, met nummer [REDACTED], werd verstuurd aan het PSV-parket Leefmilieu te Gent.

Voor het overige zijn in dit dossier, althans op gemeentelijk niveau, nog geen beslissingen genomen. De gemeente heeft geen weet of en welke vervolgstappen er op niveau van het parket of door de afdeling Handhaving zijn genomen.

Op basis van deze gegevens meent de beroepsinstantie dat er ook moet gewezen worden op artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie. Op basis van deze bepaling dient een vraag tot openbaarmaking van documenten die niet uitsluitend ten behoeve van de strafvordering zijn opgesteld afgewezen te worden 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 de bovenvermelde wet worden met “sanctioneerbare feiten” de strafrechtelijk betoegelde 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 2005-06, nr. 51, 2511/001, 36).

In arrest nr. 225.549 van 21 november 2013 stelde de Raad van State vast dat ingevolge artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 een aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen als het publiek belang

van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van één van de in die bepaling genoemde belangen, waaronder de opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten. De Raad oordeelt vervolgens dat bij het onderzoek of één van deze uitzonderingsgronden opwegen tegen het publiek belang van openbaarmaking, het bestuur beschikt over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid en dat de afweging moet gebeuren op een relatieve manier. Dit betekent dat een dubbele controle moet worden doorgevoerd. Er moet enerzijds worden nagegaan of de openbaarmaking schade berokkent aan het beschermde belang en anderzijds of het publiek belang van de openbaarmaking niet zwaarder doorweegt dan het beschermde belang.

De beroepsinstantie is van oordeel dat een openbaarmaking van de informatie in de betrokken bestuursdocumenten die ook dienen voor het gemeentelijk handhavingsproces van die aard is dat het afbreuk zou doen aan de “opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten”, zoals wordt omschreven in dit artikel 27, § 1, 4° van de wet van 5 augustus 2006.

In casu blijkt dat de gemeente (nog) niet weet, nadat een toezichthouder van de afdeling Handhaving een proces-verbaal had opgesteld en dat werd verstuurd aan het PSV-parket Leefmilieu te Gent, wat de verdere stand van zaken is op niveau van het parket of de afdeling Handhaving. Er werd een proces-verbaal opgesteld dat het startpunt vormde voor het handhavingsproces door de afdeling Handhaving. De verdere stand van zaken van dit handhavingsproces is door de gemeente niet bekend. De opgevraagde documenten kaderen momenteel dus mee in een onderzoek bij het Parket dat nog aan de gang is.

Wat de belangenafweging betreft, kan er gesteld worden dat in casu het (publiek) belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de opsporing of vervolging van strafbare feiten of sanctioneerbare feiten. De openbaarmaking van de bestuursdocumenten kan het onderzoek schaden en de neutraliteit en objectiviteit van het onderzoek moet gewaarborgd worden. Een publiek belang inzake de openbaarmaking is in dit geval niet voorhanden. De neutraliteit en objectiviteit van het onderzoek moet vrijwaard 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. Het beroep m.b.t. de gevraagde bestuursdocumenten bij BKZ is bijgevolg **ongegrond**.

Echter, voor wat betreft het verslag van de hoorzitting van 15 oktober 2024 (in de bijlage 2 bij de mail van 3 april 2025 aan de beroepsinstantie gericht) kan dit openbaar gemaakt worden, vermits het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kruibeke destijds beslist heeft dat dit verslag ter kennis diende te worden gebracht aan de buurtbewoners, aldus BKZ. Het beroep wordt voor dit onderdeel bijgevolg als **gegrond** beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 25 maart 2025 tegen de weigeringsbeslissing van de gemeente Beveren-Kruibeke-Zwijndrecht d.d. 12 maart 2025 om een afschrift te verlenen van het volledig handhavingsdossier (milieumisdrijf) m.b.t. ■■■, wordt als ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond, gedeeltelijk ongegrond beschouwd.

Bijgevolg dient het verslag van de hoorzitting van 15 oktober 2024 openbaar te worden gemaakt door er een afschrift van te verstrekken.

Geen toestemming tot hergebruik van bestuursdocumenten

In zoverre dit beroep geheel of gedeeltelijk gegrond werd verklaard, geldt dat deze inwilliging van de aanvraag tot openbaarmaking GEEN toestemming inhoudt om het/de gevraagde bestuursdocument(en) te hergebruiken, als vermeld in titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

Brussel, 23 april 2025

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter