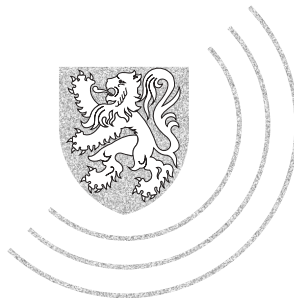


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2002-2003

20 mei 2003

ONTWERP VAN DECREET

betreffende de openbaarheid van bestuur

INHOUD

	Blz.
Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet	55
Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	73
Advies van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen	81
Advies van de Raad van State	87
Ontwerp van decreet	111

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

I. ALGEMENE INLEIDING

1. Algemeen

Met het decreet van 18 mei 1999 werd de regeling inzake openbaarheid van bestuur grondig hervormd. Daarmee zette de Vlaamse Gemeenschap een tweede stap in de richting van meer transparantie. Met het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering werd de Vlaamse Gemeenschap de voorloper van een tendens tot bestuurlijke vernieuwing, die nadien uitmondde in de grondwettelijke erkenning van het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten.

Bij de totstandkoming van het decreet van 18 mei 1999 bracht de decreetgever de openbaarheidsregeling in overeenstemming met artikel 32 van de Grondwet. Bovendien realiseerde ze in dit decreet de omzetting van de Europese Richtlijn 90/313/EEG inzake de vrije toegang tot milieu-informatie die tot dan volgens de Europese Commissie ernstige tekortkomingen vertoonde. Het bijkomende voordeel was dat hiermee de integratie van de toegang tot milieu-informatie in de algemene regeling inzake openbaarheid van bestuur werd gerealiseerd. Deze integratie vertoont een aantal toepassingsproblemen, voornamelijk inzake de uitzonderingsgronden.

Bovendien wordt in dit decreet ook rekening gehouden met de nieuwe EG-richtlijn 2003/4/EG van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG, die op zijn beurt ook een omzetting inhoudt van het luik openbaarheid van het UNECE-Verdrag "Verdrag betreffende de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden". Dit Verdrag werd door België ondertekend bij de goedkeuring ervan op 25 juni 1998 in Aarhus, Denemarken. Het Verdrag, hierna kortweg "Verdrag van Aarhus" genoemd, is intussen in werking getreden op 30 oktober 2001 (het verdrag werd goedgekeurd bij decreet van 6 december 2002).

Vlaanderen kreeg door de Vijfde fase in de Staatshervorming nieuwe bevoegdheden. Met het nieuwe

decreet beoogt de decreetgever alle instellingen die onder zijn bevoegdheid vallen, meteen onder het toepassingsgebied te brengen van één enkel openbaarheidsdecreet. Daarmee krijgen bepaalde instellingen die nu nog geen enkele procedureregeling inzake openbaarheid van bestuur kennen, dezelfde uniforme regeling.

Van de gelegenheid werd ook gebruik gemaakt om enkele onduidelijkheden en knelpunten in het bestaande decreet weg te werken.

- Het voornaamste knelpunt wordt veroorzaakt door een recente en onverwachte wending in de rechtspraak, waardoor de afbakening van het toepassingsgebied niet altijd even duidelijk was geworden.

Voor de omschrijving van het toepassingsveld *ratione personae* maakt het decreet van 18 mei 1999 gebruik van het begrip "administratieve overheid". Volgens artikel 3, 1°, moet onder administratieve overheid verstaan worden "een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973". Alhoewel het de bedoeling was van de decreetgever om door dit begrip zo te definiëren, een evolutief begrip in te voeren, heeft de recente evolutie in de rechtspraak van de Raad van State en van het Hof van Cassatie ertoe geleid dat grote rechtsonzekerheid ontstaan is omtrent het precieze toepassingsgebied.

- Daarnaast heeft de praktijk uitgewezen dat de formulering van sommige uitzonderingsgronden niet altijd even gelukkig bleek te zijn, waardoor bepaalde uitzonderingen in de praktijk heel wat interpretatieproblemen opleverden.

Het voorliggende ontwerp beperkt zich evenwel niet tot een reparatiedecreet. Het decreet werd helemaal herschreven vanuit het standpunt van de burger aan wie uiteindelijk een grondrecht is toegekend. Dit houdt in dat geopteerd werd voor een klaar taalgebruik, een eenduidige terminologie en voor een goed gestructureerde en sterk chronologisch opgebouwde besluitvormingsprocedure.

2. Streven naar transparantie, duidelijkheid en eenvormigheid

In het nieuwe decreet worden ook heel wat formele aanpassingen doorgevoerd met het oog op de

begrijpelijkheid, gebruiksvriendelijkheid en de goed gestructureerde opbouw van de tekst. Dit houdt tevens een vereenvoudiging van het decreet in. Zo wordt tegemoetgekomen aan wat in het regeerakkoord was neergeschreven : "De regelgeving blijft exponentieel groeien en de complexiteit ervan neemt toe. Het beheersen, het transparant maken en het onderlinge afstemmen van regels en procedures zijn essentieel om de dienstverlening van de overheid klantvriendelijker te maken.". Een decretale regeling van het recht op openbaarheid van bestuur die onder meer kadert in een verhoogde transparantie van de overheid en haar beslissingen, moet immers per definitie zelf zo transparant mogelijk zijn. Zoals reeds gesteld kon het decreet van '99, voornamelijk voor wat betreft de formulering van de uitzonderingsgronden verduidelijkt worden. Ook de bepalingen inzake de procedure van de aanvragen om openbaarheid, de behandeling van de aanvragen, de beslissingen en de beroepsprocedure werden op een chronologische, gemakkelijk toepasbare en goed gestructureerde wijze herschikt.

Met het oog op een vereenvoudiging maar ook met het oog op meer rechtszekerheid werd tenslotte ook de nodige aandacht besteed aan de eenvormigheid van de gebruikte terminologie.

Bovendien werd tegemoetgekomen aan een wens die uitdrukkelijk in het regeerakkoord was ingeschreven om te komen tot een zo uniform mogelijke beroepsprocedure : "De gebruiker van de openbare dienst moet maximale waarborgen en rechtsbescherming genieten inzake de grondwettelijk gewaarborgde openbaarheid van bestuur. Met betrekking tot beslissingen van gemeenten, OCMW's, intercommunales en provincies moet een zo uniform mogelijke beroepsprocedure worden ingesteld, die mede de openbaarheid van bestuur realiseert.".

Dit decreet regelt op een globale wijze de actieve en passieve openbaarheid voor alle bevoegdheidsdomeinen en bestuursinstanties van Vlaanderen. Bovendien werd uitdrukkelijk aandacht besteed aan de eigenheden en mogelijkheden van elk van die instellingen.

3. Implementatie van het Verdrag van Aarhus

Het Verdrag van Aarhus wordt internationaal als een zeer belangrijke mijlpaal beschouwd aangezien het de eerste juridische concretisering vormt van beginsel 10 van de Verklaring van Rio, dat stelt dat

milieuproblemen het best worden aangepakt door deelneming van alle betrokken burgers op het gepaste niveau. Het Verdrag verleent een aantal procedurele rechten aan het publiek in verband met leefmilieu-aangelegenheden, met het oog op de erkenning van het recht om in een omgeving te leven waarin de gezondheid en het welzijn kan worden gewaarborgd. Het Verdrag bestaat uit drie, nauw met elkaar verbonden pijlers : (1) de openbaarheid, zowel passieve als actieve openbaarheid van milieu-informatie die (2) een actieve inspraak van de bevolking bij de milieuvergunningen, milieuprogramma's en -plannen, het milieubeleid en de milieu-regelgeving moeten waarborgen ; het sluitstuk van deze rechten wordt in laatste instantie gevormd door de (3) toegang tot de rechter.

De bepalingen in het Verdrag over de toegang tot de milieu-informatie zijn sterk geïnspireerd door de Europese Richtlijn 90/313/EEG. Inzake actieve openbaarheid gaat het Verdrag evenwel een heel stuk verder dan de richtlijn.

Enkele belangrijke verschilpunten met de Europese Richtlijn 90/313/EEG, zijn :

- de doelstelling van het Verdrag ;
- de sterk uitgewerkte definitie van milieu-informatie ;
- de ruime definitie van overheidsinstanties, op het vlak van milieugebied, met een verregaande betrokkenheid van private personen ;
- de allesomvattende omschrijving van het begrip "publiek" ;
- het principe dat de aanvrager de vorm bepaalt waarin hij de gevraagde informatie wenst te hebben ;
- de verkorting van de antwoordtermijn tot in principe één maand ;
- de beperktere uitzonderingsgronden ;
- het relatief karakter van de uitzonderingen, waarvoor in principe een belangenafweging vereist is ;
- de ruime verplichtingen die in het kader van de actieve openbaarheid worden opgelegd met belangrijke aandacht voor het elektronisch verspreiden van milieu-informatie ;
- de uitgewerkte beroepsprocedure.

Het decreet geeft ook uitvoering aan een klein aspect van een ander onderdeel van het verdrag van Aarhus, nl. een onderdeel van de pijlers inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter.

4. Nieuwe Europese Richtlijn

Alle lidstaten van de Europese Unie ondertekenden het Verdrag van Aarhus en dienen bijgevolg hun interne wetgeving aan te passen. Binnen de Europese Unie was omwille van het realiseren van milieudoelstellingen en het vermijden van concurrentiedistorties de toegang tot milieu-informatie geregeld door richtlijn 90/313/EEG. Omdat het Verdrag van Aarhus verder gaat dan deze richtlijn en de eenvormigheid binnen de Europese Unie belangrijk is, diende de Commissie op 29 juni 2000 een voorstel in voor een nieuwe Richtlijn, die de bestaande Richtlijn 90/313/EEG volledig vervangt. Dit voorstel van Richtlijn is intussen uitgegroeid tot de nieuwe Europese Richtlijn 2003/4/EG van 28 januari 2003. In het voorliggend ontwerp van decreet werd uiteraard rekening gehouden met de bepalingen uit deze nieuwe Richtlijn.

Deze nieuwe Richtlijn vertoont grote overeenkomsten met het Verdrag van Aarhus, maar gaat op bepaalde punten nog verder dan het Verdrag, en voorziet dus nog in een ruimere openbaarheid. De nieuwe Richtlijn houdt niet alleen rekening met de relevante bepalingen uit het Verdrag van Aarhus, maar ook met de ervaringen die met de tenuitvoerlegging van de Richtlijn 90/313/EEG zijn opgedaan. Overeenkomstig artikel 8 van deze Richtlijn stelde de Commissie te dien einde een verslag op aan de hand van de nationale rapporten die moesten worden ingediend, en waarbij ook rekening gehouden werd met een aantal suggesties van NGO's en met de belangrijkste knelpunten die tot uiting kwamen in de klachten bij de Commissie of in gerechtelijke procedures bij het Europees Hof van Justitie. In laatste instantie beoogt de Richtlijn eveneens een aanpassing aan de ontwikkelingen op het gebied van de informatietechnologie die relevant is voor de totstandkoming, de verzameling, de opslag en de verspreiding van milieu-informatie. Dit laatste aspect komt vooral tot uiting in de verregaande verplichtingen inzake actieve openbaarheid.

Specifieke verschilpunten met het Verdrag van Aarhus.

- een beperktere uitsluiting van de rechterlijke en wetgevende macht in de definitie van "overheidsinstanties" : deze worden niet als overheidsinstanties beschouwd wanneer en *voorzo-*

ver ze optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid ;

- uitbreiding van het toepassingsgebied ratione materiae tot informatie die zich fysisch niet bij de overheidsinstanties bevindt en die feitelijk door een natuurlijk of rechtspersoon wordt beheerd namens een overheidsinstantie ;
- het principe dat bij de behandeling van de aanvragen ook rekening dient gehouden te worden met de kortere termijn waarin de verzoeker zijn aanvraag wenst behandeld te zien ;
- het principe dat de verzoeker niet alleen de vorm maar ook het gewenste formaat van de verzochte informatie bepaalt ;
- het schrappen van de keuzemogelijkheid voor de overheid aan wie de aanvraag ten onrechte is ingediend tussen rechtstreekse doorverwijzing of loutere mededeling aan verzoeker ;
- het feit dat de restrictieve toepassing van de uitzonderingsgronden, en de belangenafweging "geval per geval" dient te gebeuren ;
- het op elektronische wijze meedelen van de weigering indien de aanvrager hierom verzoekt ;
- Actieve openbaarheid / elektronische milieu-informatie [...].

Bij de opmaak van dit decreet werd in de meeste gevallen zo nauw mogelijk aangesloten bij de bepalingen van deze Europese en internationale wetgeving. Sommige bepalingen werden hiervan evenwel bewust wat afgezwakt, om de handhaafbaarheid, de efficiëntie en de inpassing in de eigen wetgeving te verzekeren.

5. Uniforme regeling voor de lokale besturen

De directe werking van artikel 32 van de grondwet heeft niet enkel gevolgen voor het federale of het regionale bestuursniveau, maar ook voor het lokale bestuursniveau (gemeente, provincie, intercommunale, OCMW, enz.).

Voor deze niveaus moest dus ook een wettelijke of decretale regeling uitgewerkt worden. Sinds de bevoegdheidsuitbreiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 door de bijzondere wet van 16 juli 1993, kon de Vlaamse Gemeenschap op algemene wijze de openbaarheid van bestuur regelen voor de OCMW's en het Vlaamse Gewest voor de intercommunales, polders en wateringen. Met het de-

creet van 18 mei 1999 had de Vlaamse Gemeenschap/het Vlaamse Gewest reeds een regeling uitgewerkt voor de intercommunales en OCMW's. De federale wetgever bleef evenwel bevoegd voor de gemeenten, de provincies en de kerkfabrieken en instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten. Voor de gemeenten en provincies had de federale wetgever een openbaarheidsregeling uitgewerkt in de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten.

De bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en gemeenschappen heeft ook de gemeenten, provincies en de kerkfabrieken en instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten onder de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest gebracht. Door middel van dit decreet wordt dan ook beoogd om alle bestuursinstanties van Vlaanderen een zelfde openbaarheidsregeling te bezorgen. Ook de beroepsprocedures zijn voortaan gelijklopend voor alle bestuursinstanties om de eenvormigheid van de regelgeving en de toepassing ervan te garanderen.

Naast het decreet van 18 mei 1999 betreffende de openbaarheid van bestuur en de federale wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten heeft de Vlaamse decreetgever via het decreet tot wijziging van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten en van het decreet van 22 februari 1995 tot regeling van het administratief toezicht op de provincies in het Vlaamse Gewest, ook nog een specifieke beroepsmogelijkheid inzake openbaarheid van bestuur uitgewerkt die parallel loopt met de procedure inzake het administratief toezicht. Het Arbitragehof had in haar arrest nr. 69/99 van 17 juni 1999 immers geoordeeld dat de bevoegdheden inzake de organisatie en de uitoefening van het toezicht door de gewesten parallel met de federale regeling in werking kunnen worden gesteld. Alhoewel het doel van de decreetgever erin bestond om enerzijds de procedures die van toepassing zijn op de verschillende lokale besturen maximaal op elkaar af te stemmen, en anderzijds aan de burger maximale waarborgen en rechtsbescherming te bieden inzake de grondwettelijk gewaarborgde openbaarheid van bestuur, met name door het uitoefenen van een hervormingstoezicht, was het resultaat een complexe regeling met twee naast elkaar procedures die bovendien op elkaar konden inwerken. Een vereenvoudiging was dan ook meer dan gewenst.

6. Andere innovaties

In het voorliggend ontwerp werden ook een aantal andere vernieuwingen doorgevoerd, zoals :

- de mogelijkheid om ook mondelinge aanvragen in te dienen, per fax of per e-mail ;
- het schrappen van de uitzondering inzake de eindbeslissing ;
- de vereenvoudiging van de beroepsprocedure ;
- de mededeling in bepaalde afwijzingsbeslissingen dat openbaarheid alsnog mogelijk is indien hiervoor toestemming wordt bekomen van de persoon van wie de informatie afkomstig is of op wie deze betrekking heeft ;
- de verkorting van de uitvoeringstermijn in eerste aanleg om de tekst in overeenstemming met Aarhus te brengen.

7. Integratie milieu-informatie en andere informatie

Er bestaat wel een internationale en een Europese regeling voor openbaarheid van milieu-informatie. Maar er is geen algemene internationale of Europese regeling voor de openbaarheid van bestuur. Bovendien ontwikkelen beide regimes zich steeds verder. Deze situatie maakt het niet eenvoudiger om op Vlaams niveau te komen tot een integratie van beide regimes. Bij de voorbereiding van het decreet werd onderzocht of het wenselijk was om twee afzonderlijke decreten, nl. een algemene regeling en een regeling voor milieu-informatie, op te stellen. Vanuit het oogpunt van transparantie, is het aangewezen de openbaarheid in één enkel decreet te regelen. Dat was ook de optie van het decreet van 1999. De maximale integratie van beide regimes leidde tot een moeilijk toepasbare bepaling inzake de uitzonderingsgronden in geval van milieu-informatie. Omwille van de duidelijkheid worden in het voorliggend decreet de uitzonderingsgronden van de twee stelsels in verschillende onderafdelingen uitgewerkt. Hieraan moet onmiddellijk worden toegevoegd dat inhoudelijk en vormelijk de uitzonderingsgronden in beide regimes maximaal werden geharmoniseerd. Zo werd, bijvoorbeeld door de uitzondering in geval van afwezigheid van eindbeslissing te schrappen, een verdere inhoudelijke toenadering tussen beide stelsels bereikt. Ook voor wat betreft het toepassingsgebied is er een toenadering tussen de beide stelsels. Alle andere bepalingen (aanvraagprocedure, beroepsprocedure, enz.) bleven gemeenschappelijk.

Als belangrijkste verschilpunten tussen de openbaarheid van milieu-informatie en de openbaarheid van andere informatie kunnen worden aangegeven: de bijkomende definities inzake "milieu-instantie" en "milieu-informatie", de uitzonderingsgronden (in het bijzonder het financieel belang van de overheid, de geheimhoudingsuitzondering en de commerciële en industriële informatie, enz.), het commercieel gebruik van de verkregen informatie, het respect voor de gevraagde vorm, enz. Deze overblijvende verschilpunten tussen beide regimes vloeien voort uit het feit dat de internationale en de Europese regeling voor toegang tot milieu-informatie een meer vergaande openbaarheid voorschrijven waarvan de veralgemening voorlopig moeilijk haalbaar werd geacht.

II. DE BEVOEGDHEIDSVERTDELING VAN HET GRONDWETTELIJK RECHT OP OPENBAARHEID VAN BESTUURSDOCUMENTEN

De grondwet voerde in artikel 32 GW een algemeen principe van openbaarheid van bestuursdocumenten in dat sinds 1 januari 1995 directe werking heeft. Vanaf dat ogenblik geniet dit recht een volle grondwettelijke bescherming wat inhoudt dat het enkel kan worden beperkt door een wet, een decreet of een ordonnantie.

Eenzijds volgt hieruit dat de beperkingen die hun grondslag vinden in een andere, lagere rechtsnorm, vanaf 1 januari 1995 in strijd zijn met het grondwetsartikel. Anderzijds kent dit artikel 32 GW aan de verschillende wetgevers expliciet de bevoegdheid toe om de openbaarheid op een algemene wijze te regelen.

De grondwetgever heeft duidelijk getracht om het grondrecht op openbaarheid te verzoenen met, enerzijds, de algemene grondwettelijke bevoegdheidsverdeling tussen de federale, gewesten gemeenschapsoverheden en, anderzijds, de autonome bevoegdheid van elk van deze overheden om hun eigen bestuurlijk optreden te regelen.

Artikel 32 van de grondwet dient m.a.w. te worden gelezen in het licht van Titel III van de gecoördineerde grondwet en artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

- Door deze bevoegdheidssituatie kunnen de openbaarheidsregelingen verschillen van bestuur tot bestuur.

- Eveneens kan een overheid, binnen haar bevoegdheidsdomein, uitzonderingen bepalen die ook andere overheden binden zonder echter over een hervormingsrecht te beschikken indien de andere overheid de uitzonderingsbepaling niet toepast.

Naar de materie bestaat er een gedeelde (concurrerende) bevoegdheid tussen de federale en de regionale overheden om de uitzonderingsgronden vast te stellen.

Deze beperkingen die de wet, het decreet of de ordonnantie kunnen aanbrengen, gelden 'erga omnes' voor de bestuursdocumenten inzake bevoegdheden van respectievelijk de federale of de regionale overheid. Zo kan de regionale overheid bv. de federale overheid beperkingen opleggen m.b.t. de vrijgave van bestuursdocumenten betreffende aangelegenheden waarvoor die regionale overheid bevoegd is. Anderzijds zal de Vlaamse overheid bij de toepassing van het decreet niet enkel rekening moeten houden met de uitdrukkelijk vastgestelde decretale uitzonderingen, maar zal zij ook de federaal vastgestelde uitzonderingsgronden moeten toepassen voor wat betreft de bestuursdocumenten die betrekking hebben op materies waarvoor de federale overheid bevoegd is. In het bijzonder moet ze rekening houden met artikel 6, §§ 1 en 2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Concluderend kan gesteld worden dat de Vlaamse overheid verplicht rekening moet houden met de federale wet betreffende de openbaarheid van bestuur, wat de uitzonderingsgronden voor federale materies betreft. De administratieve overheid waar de bestuursdocumenten zich bevinden, dient in principe uitspraak te doen over de toepassing van de uitzonderingsgronden, ongeacht welke rechtsnorm die uitzonderingen oplegt.

De concurrerende bevoegdheid van de federale en de regionale wetgevers kan ook moeilijkheden met zich meebrengen inzake de administratieve beroepsprocedure. De federale overheid kan niet onderworpen worden aan een regionale beroepsinstantie of omgekeerd. Wanneer de federale overheid een bestuursdocument, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap verbodsbepalingen heeft opgelegd, openbaar maakt of de openbaarmaking weigert, kan de beroepsinstantie van de Vlaamse Gemeenschap de beslissing van de federale overheid niet hervormen en vice versa. Wanneer er betwisting rijst over de toepassing van een federale uitzonderingsgrond door een regionale overheid, kan de verzoeker niet in beroep gaan bij de federale over-

heid. De beroepsinstantie van de regionale overheid dient in dit laatste geval zelf uitspraak te doen. Het lijkt evenwel logisch dat daarbij rekening wordt gehouden met de beslissingen die de federale beroepsinstantie in gelijkaardige gevallen heeft genomen.

III. DE BESCHERMING VAN DE BESLUITVORMING

Een openbaarheidsregeling moet echter ook de nodige waarborgen bieden voor het vlotte en evenwichtige verloop van het besluitvormingsproces over beleidsvoornemens. Zo vergt besluitvorming dikwijls het zoeken naar consensus. Men moet vermijden dat het bereiken van een consensus sterk wordt bemoeilijkt. Om deze reden moeten uitzonderingsgronden worden opgenomen die het mogelijk maken het besluitvormingsproces op bepaalde momenten af te schermen van openbaarheid en inspraak.

Het besluitvormingsproces kan op verschillende manieren beschermd worden. Onder het decreet van 1999 kon o.m. het ontbreken van een eindbeslissing onder welbepaalde voorwaarden (die al een aanzienlijke beperking inhielden t.o.v. het decreet van 1991) nog als uitzondering op de openbaarheid van bestuursdocumenten worden ingeroepen. Deze uitzondering werd echter fel bekritiseerd en bestond niet in openbaarheidsregeling van de andere gewesten of van de federale overheid. Voor milieu-informatie kon deze uitzondering, omwille van het ontbreken van deze uitzonderingsgrond in de Richtlijn, helemaal niet ingeroepen worden. Belangrijke vernieuwing in het voorliggend decreet is het volledig schrappen van deze uitzonderingsgrond. In de praktijk wordt geregeld in bestuursdocumenten vervatte informatie opgevraagd in een laatste fase van een georganiseerd besluitvormingsproces over het toekennen van overheidsmachtigingen, waarin al voorzien is in een georganiseerde inspraak (bv. milieuvergunningen). Ook wanneer bestuursdocumenten worden opgevraagd buiten de periode van het openbaar onderzoek, kan de openbaarmaking ervan niet worden geweigerd omwille van het ontbreken van een eindbeslissing. Nochtans moet het besluitvormingsproces ongehinderd kunnen voortgaan, zelfs al wordt deze informatie in praktijk gebruikt in een poging om een inspraakmogelijkheid af te dwingen op het ogenblik dat de georganiseerde inspraakprocedure beëindigd is. Het feit dat er een publiek recht van toegang tot bestuursdocumenten bestaat, betekent niet automatisch dat er een recht op inspraak en participatie over de inhoud van het be-

stuursdocument zou bestaan. De openbaarheid van bestuur is wel een voorwaarde voor een zinvolle inspraak en participatie voorzover hier een decretale of reglementaire grondslag bestaat.

In het voorliggende ontwerp van decreet wordt een bijkomende bescherming geboden door de uitzondering inzake de vertrouwelijkheid van het handelen van een instantie (bij politieke besluitvorming en administratieve bescherming) alsook door de uitzondering inzake bestuursdocumenten die "niet af of onvolledig" zijn.

IV. ACTIEVE OPENBAARHEID

De individuele burger, maar ook verenigingen, organisaties en bedrijven, beschouwen een goede actieve voorlichting terecht als een basisrecht en als een belangrijk aspect van goed bestuur : zij willen hun weg kunnen vinden in het doolhof van overheidsinstanties, willen in begrijpelijke taal uitleg over hun rechten en plichten, een duidelijk antwoord op hun vragen, openheid over beslissingen die een impact hebben op hun leven of hun functioneren. Een kwalitatief goede communicatie verhoogt de tevredenheid van de burgers over de dienstverlening van hun bestuur en versterkt het vertrouwen in de openbare instellingen.

Dit decreet vervangt de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten en het decreet van 18 mei 1999 betreffende de openbaarheid van bestuur bij de Vlaamse overheid, de OCMW's en hun verenigingen en de verenigingen van provincies en gemeenten. Deze waren voor de meeste besturen waarop ze betrekking hebben reeds een belangrijke impuls voor de uitbouw van hun communicatiebeleid.

Dit decreet beoogt inzake actieve openbaarheid, ten opzichte van de vorige regelgeving, twee belangrijke vernieuwingen :

1. Waar vroeger enkel het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de instellingen van het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap, de provincies en de gemeenten verplicht waren een communicatieambtenaar aan te stellen, geldt deze verplichting voortaan ook voor de OCMW's.
2. Iedere bestuursinstantie die onder dit decreet valt, is ertoe gehouden mee te werken aan de uitbouw, het onderhoud en de ontsluiting van een gezamenlijk bestand met wegwijsinformatie en eerstelijnsinformatie van de verschillende

overheden. De uitbouw en het beheer van dit bestand is de opdracht van de Vlaamse overheid.

Wat de Vlaamse overheid betreft, was het communicatiejaarverslag reeds ingeschreven in het decreet van 18 mei 1999 maar toch is er een wijziging inzake de inhoud ervan : daar waar dit vroeger het persoonlijk verslag van de voorlichtingsambtenaar was, zal dit voortaan een globaal verslag zijn met een evaluatie van de communicatie en het communicatiebeleid.

Er is voor gekozen om de andere bestuursinstanties niet dezelfde verplichting op te leggen. Het behoort tot hun eigen verantwoordelijkheid om de instrumenten te kiezen waarmee zij hun communicatiebeleid willen organiseren.

V. COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 2

De openbaarheid van bestuur wil zowel de rechtsstaat als de democratie versterken. De toegang tot bestuursdocumenten biedt de burger een betere rechtsbescherming. Die rechtsbescherming ligt zowel op het preventieve als op het curatieve vlak. De administratie die er weet van heeft dat de burger over zijn schouder heen kan kijken, zal er alle baat hebben om zijn taken zo goed mogelijk uit te voeren. Het bestuur krijgt meteen ook een mogelijkheid de burger te tonen dat het goed werk levert, want het vertrouwen tussen burger en bestuur enkel maar ten goede kan komen. Anderzijds kan de burger op grond van de bestuursdocumenten waarin hij toegang heeft, ook nagaan of er reden is om beslissingen van het bestuur voor de rechter te brengen. Zo kunnen zowel nutteloze procedures voor de rechter voorkomen worden, maar kunnen waar nodig foutieve of onzorgvuldige beslissingen aangevochten worden.

De toegang tot bestuursdocumenten biedt ook mogelijkheden tot een grotere mate van democratie en actieve betrokkenheid van de burger. Een aantal door de grondwet gewaarborgde fundamentele rechten, zoals het kiesrecht, de vrijheid van meningsuiting, de drukpersvrijheid kunnen in een informatiesamenleving pas ten volle tot hun recht komen wanneer de burger ook over voldoende informatie beschikt. Ook nieuwe vormen van inspraak en participatie veronderstellen dat de burger over voldoende informatie beschikt, zoniet zijn ze een lege doos en verhogen ze niet het democratisch gehalte dat eraan toegeschreven wordt.

Tenslotte biedt de openbaarheid van bestuur de mogelijkheid dat de burger zich bepaalde beleidsdoelstellingen eigen maakt. Het realiseren van een gezond leefmilieu bv. is slechts te realiseren wanneer de burger zich bewust is dat hij zijn eigen gedrag moet wijzigen.

Tot slot kan er nog op gewezen worden dat niet alleen artikel 32 van de Grondwet wordt uitgewerkt in dit decreet, doch ook de doelstellingen van de nieuwe Europese Richtlijn inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie.

Artikel 3

Artikel 3, 1°

– *verlaten van het begrip "administratieve overheid"*

In het decreet van '99 werd voor het toepassingsgebied 'ratione personae' gekozen voor het begrip "administratieve overheid" en werd geopteerd voor een evolutieve definitie die via de rechtspraak van de Raad van State wordt ingevuld.

Nadeel hiervan is ongetwijfeld dat een evolutief begrip minder rechtszekerheid biedt. Zo heeft de cassatierechtspraak het toepassingsgebied van het begrip "administratieve overheid" aanzienlijk beperkt. Een recent arrest van de Raad van State uitgesproken in verenigde kamers heeft de draagwijdte van dit begrip nog verder ingeperkt.

Uit deze ontwikkelingen is gebleken dat de interpretatie van dit begrip een zeer grillige evolutie kent in de rechtspraak en dat het overlaten aan de rechtspraak van de invulling van dit begrip heeft geleid tot onverwachte en nefaste gevolgen. In het voorliggend decreet wordt het daarom noodzakelijk geacht dat het begrip zo precies mogelijk in het

decreet zelf omschreven wordt, zodat de decreetgever de controle over het toepassingsgebied van het decreet opnieuw zelf in handen krijgt.

Omwille van het problematisch karakter van het begrip "administratieve overheid", gelet op de rechtspraak van het Hof van Cassatie en de Raad van State, werd geoordeeld dat de verwijzing naar artikel 14 van de wetten op de Raad van State niet meer mogelijk was. Bovendien zou deze verwijzing grote problemen opleveren voor de definitie van "overheidsinstanties die over milieu-informatie beschikken", waarvoor in elk geval een zeer fundamentele wijziging van de definitie zich opdroeg.

Tevens werd een herdefiniëring van het klassieke begrip "administratieve overheid" niet wenselijk geacht, om verwarring te voorkomen met andere regelgeving waarin dit begrip ondertussen een vaste verworvenheid is. Om deze reden werd de voorkeur gegeven aan een nieuw begrip, met name "bestuursinstantie".

Bovendien is het niet enkel de wisselvalligheid in de rechtspraak van de Raad van State en het Hof van Cassatie die verklaart waarom we opteren voor een nieuw begrip, doch evenzeer de wens om, vanuit opportuniteitsoverwegingen, het toepassingsgebied van het decreet toch wel wat uit te breiden en niet langer te laten afhangen van het criterium van het kunnen nemen van beslissingen die derden binden. Daardoor kunnen ook sommige privaatrechtelijke instellingen onder het toepassingsgebied gebracht worden. Hierdoor wordt er ook meer aangesloten bij de formulering van artikel 32 van de Grondwet en het toepassingsgebied zoals geformuleerd in het verdrag van Aarhus en de nieuwe Europese Richtlijn.

– keuze van nieuw begrip

Er werd geopteerd voor het gebruik van de term "bestuursinstantie". Dit begrip biedt het voordeel dat de verwijzing naar de klassieke overheid minder tot uiting komt dan in andere begrippen zoals bv. publieke instantie, overheidsinstelling, administratief orgaan, e.d.

– de definitie zelf

Inhoudelijk werd de definitie van de bestuursinstanties sterk uitgebreid ten opzichte van de vroegere definitie van administratieve overheid. De definitie is mede geïnspireerd op de definitie die in het Verdrag van Aarhus en in de nieuwe Richtlijn en op de omschrijving die in de Nederlandse Algemene Wet Bestuursrecht wordt gehanteerd om het

toepassingsgebied *ratione personae* van het bestuursrecht af te bakenen.

Om onder het toepassingsgebied *ratione personae* te vallen, onderscheidt het decreet twee criteria : vooreerst een organiek criterium "een rechtspersoon die bij of krachtens de Grondwet, een wet, decreet of ordonnantie is ingesteld" (artikel 3, 1°, a)) en een natuurlijke of rechtspersoon die in hun werking bepaald en gecontroleerd worden door een instantie zoals beschreven in a) (artikel 3, 1°, b)) en daarnaast een functioneel criterium (door een instantie in de zin van a) belast worden met de uitoefening van een taak van algemeen belang of een taak van algemeen belang behartigen en beslissingen nemen die derden binden) in artikel 3, 1°, c). Wat het functioneel criterium betreft, kan die belasting door een bestuursinstantie enerzijds gebeuren op reglementaire basis (dit wil zeggen bij decreet of reglementair besluit van de Vlaamse regering) maar anderzijds bieden ook de beheersovereenkomsten een mogelijkheid aan een bestuursinstantie om taken van algemeen belang toe te vertrouwen aan derden : het gaat dan om contracten tussen de bestuursinstantie en een derde waarbij het beheer en functioneren van een instelling wordt geregeld. Contracten die bij voorbeeld in de milieusector of de landbouw worden afgesloten en die eigenlijk subsidiebepalingen bevatten, dragen ook wel eens de benaming "beheersovereenkomsten" maar worden uiteraard in casu niet bedoeld.

De zinsnede "of voorzover zij een taak van algemeen belang behartigen en beslissingen nemen die derden binden" werd toegevoegd om onder meer de vrije onderwijsinstellingen te vatten, aangezien deze niet uitdrukkelijk worden belast met een taak van algemeen belang daar deze autonoom onderwijs inrichten op grond van artikel 24 van de Grondwet.

Door deze ruime definitie vallen ook verschillende adviesorganen op de diverse bestuursniveaus onder het toepassingsgebied van dit decreet. Deze organen werken meestal weliswaar onafhankelijk doch de algemeen regels inzake werking en controle worden doorgaans vastgelegd door bestuursinstanties in de zin van artikel 3, 1°, a), en daardoor vallen zij onder de definitie zoals beschreven in artikel 3, 1°, b).

Ook de ministeriële kabinetten, de kabinetten en de persoonlijke secretariaten van de gouverneurs en de bestendige afgevaardigden en de burgemeesters en schepenen vallen onder de definitie, zoals hiervoor uiteengezet. Niet alle documenten moeten daarom ook openbaar gemaakt worden.

Bescherming van bepaalde documenten wordt immers geboden door artikel 14, 5°, en artikel 15, § 1, 9°.

Beleidspersonen zijn dus te beschouwen als "bestuursinstanties" in zoverre zij over informatie beschikken die zij gebruiken in het kader van de uitoefening van een taak van algemeen belang waarvoor zij door een bestuursinstantie belast zijn. Zo behoren privé-archieven van ministers of kabinet-medewerkers hier niet toe. Onder het begrip "algemeen belang" is evenzeer het provinciaal en het gemeentelijk belang begrepen.

De wetgevende en rechterlijke macht worden van de definitie uitgesloten, gelet op de scheiding der machten. Een uitdrukkelijke opname van deze bepaling was noodzakelijk aangezien de verwijzing naar artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State werd geschrapt.

Onder de wetgevende macht moet begrepen worden de wetgevende macht zoals bedoeld in de Grondwet. Hieronder kunnen niet begrepen worden de gemeente- en provincieraden ook al vervullen zij evenzeer een wetgevende functie.

De uitsluiting van de rechterlijke en wetgevende macht wordt echter beperkt, in die zin dat collectieve uitsluiting 'en bloc' niet mogelijk is. De uitsluiting is maar mogelijk wanneer en *voorzover* deze organen optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid. De wetgevende (of decreetgevende) en rechterlijke machten vallen dus wel onder het decreet wanneer zij administratieve functies uitoefenen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer zij handelingen stellen ten aanzien van hun personeel.

De ruime definitie laat toe dat Vlaamse openbare instellingen of in de toekomst op te richten entiteiten, conform het kaderdecreet bestuurlijk beleid, onder het toepassingsgebied van het decreet vallen. De principes van de openbaarheid van bestuur zouden immers een lege doos worden indien alle beleidsvoorbereiding zou toegewezen aan onafhankelijke instellingen die niet aan de openbaarheid zouden onderworpen zijn.

Wel worden de privaatrechtelijk vormgegeven verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest uitgesloten uit deze definitie. Het opleggen van publiekrechtelijke regels (in casu de openbaarheidsreglementering) aan privaatrechtelijk vormgegeven verzelfstandigde agentschappen zou immers in zekere zin haaks staan op de filosofie van het kaderdecreet bestuur-

lijk beleid, waarbij de mogelijkheid zeer beperkt is om een privaatrechtelijk vormgegeven EVA publiekrechtelijk in te kleuren, zoniet dreigt men te maken te krijgen met hybride rechtsvormen.

Het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid bepaalt immers dat in het machtigingsdecreet van een privaatrechtelijk vormgegeven EVA op geen enkele wijze mag afgeweken worden van de dwingende bepalingen van het privaatrechtelijk vennootschaps- of verenigingsrecht. Dit is een wezenselement van de privaatrechtelijk vormgegeven EVA. De oprichting, de samenstelling van hun bestuursorganen, hun boekhouding, hun personeelsstatuut, enz. van privaatrechtelijk vormgegeven EVA wordt dus volledig beheerst door de dwingende bepalingen van het private vennootschaps- of verenigingsrecht. De decreetgever kan hierop geen uitzonderingen bepalen. Anders is niet langer sprake van een privaatrechtelijk, maar van een publiekrechtelijk vormgegeven EVA. Enkel van de supplementieve bepalingen van desbetreffende privaatrechtelijke regelgeving zal afgeweken kunnen worden.

Uit het voorgaande is te besluiten dat de mogelijkheden om een privaatrechtelijk vormgegeven EVA in het machtigingsdecreet nog "publiekrechtelijk te kleuren" erg beperkt zijn. Het voorgaande sluit evenwel niet uit dat, veeleer dan dit bij decreet op te leggen, de oprichtingsmachtiging aan de Vlaamse regering bepaalde voorwaarden aan de machtiging kan verbinden. Zo is het niet uitgesloten dat de decreetgever de oprichtingsmachtiging afhankelijk stelt van de vereiste dat een privaatrechtelijk vormgegeven EVA zich akkoord verklaart met :

- het voeren, naast de privaatrechtelijke boekhouding, van de Vlaamse overheidsboekhouding ;
- het naleven van de wetgeving overheidsopdrachten ;
- de opname van bepaalde clausules in de arbeidsovereenkomsten die de EVA sluit ;
- ...

Wanneer de privaatrechtelijk vormgegeven EVA deze verbintenissen onderschrijft, is zij gehouden deze na te leven. De verbintenissen die een EVA terzake op zich neemt, zijn louter contractueel van aard en zullen uit de statuten of de samenwerkingsovereenkomst voortvloeien. Van een decretale verplichting voor het EVA zal geen sprake zijn. Bij niet-naleving zal er in hoofde van het EVA

slechts sprake zijn van een contractuele wanprestatie en niet van een onwettigheid.

Artikel 3, 2°

Teneinde het verschil inzake toepassingsgebied *ratione personae* tussen een "gewone" bestuursinstantie en een "bestuursinstantie met milieu-informatie" beter tot uiting te laten komen, werd de koppeling die terzake bestond onder het decreet van 1999, verlaten en werd inzake milieu een bijkomende definitie ingevoerd, met name deze van "milieu-instantie". Dit is immers nodig om op een correcte wijze uitvoering te geven aan artikel 4 van het Verdrag van Aarhus. Dit artikel maakt voor de omschrijving van het toepassingsgebied *ratione personae* immers gebruik van het begrip "overheidsinstantie" dat het als volgt definieert :

- a. overheid op nationaal, regionaal of ander niveau ;
- b. natuurlijke of rechtspersonen die openbare bestuursfuncties naar nationaal recht vervullen, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot het milieu ;
- c. alle andere natuurlijke of rechtspersonen die openbare verantwoordelijkheden of functies hebben, of openbare diensten verlenen, met betrekking tot het milieu, onder toezicht van een orgaan of persoon vallend onder de bovenstaande onderdelen a. of b. ;
- d. de instellingen van elke regionale organisatie voor economische integratie bedoeld in artikel 17 die Partij is bij dit Verdrag.

Omwille van Europese en internationale verplichtingen volstaat het begrip bestuursinstantie niet wanneer het gaat om organen die een functie uitoefenen met betrekking tot het milieu. Onder het toepassingsgebied van het Verdrag van Aarhus vallen immers ook de natuurlijke of rechtspersonen die openbare verantwoordelijkheden of functies hebben, of openbare diensten verlenen met betrekking tot het milieu, en onder het toezicht staan van een klassieke overheid of van personen die een openbare bestuursfunctie vervullen. De vrij ingewikkelde en lange formulering van de definitie uit het Verdrag van Aarhus en deze uit de Richtlijn werd evenwel niet letterlijk overgenomen, maar de definitie in het decreet stemt hiermee wel inhoudelijk volledig overeen.

De definitie valt uiteen in twee elementen die niet cumulatief zijn. Overeenkomstig de definitie zijn

vooreerst alle bestuursinstanties te beschouwen als "milieu-instanties", zelfs al behartigen zij taken van algemeen belang, andere dan deze met betrekking tot het milieu. Daarnaast behoren eveneens tot de milieu-instanties de personen, natuurlijke of rechtspersonen, die, met betrekking tot het milieu, een openbare verantwoordelijkheid hebben, of functies uitoefenen, of openbare diensten verlenen, en slechts voorzover deze verantwoordelijkheid wordt uitgeoefend. Dit is heel wat ruimer dan het behartigen van een taak van algemeen belang. Daarenboven is vereist dat deze personen hun gezag indirect verkrijgen via de controle van bestuursinstanties : ze moeten opgericht zijn door bestuursinstanties of onder hun toezicht staan. Een instantie, waarvan het beleid en andere belangrijke aangelegenheden onderworpen zijn aan de goedkeuring of beslissing van een klassieke overheid, dient beschouwd te worden als onder het toezicht staand van deze bestuursinstantie.

Het decreet geeft een meer concrete invulling aan het Verdrag van Aarhus dat in verband met deze voorwaarde enkel de personen beoogt die onder dusdanig toezicht staan, terwijl in de definitie van het decreet tevens de personen worden gevat die werden opgericht door bestuursinstanties.

Zoals bij de definitie van "bestuursinstantie" wordt de omschrijving beperkt tot deze personen *voorzover* deze personen deze openbare verantwoordelijkheden of functies uitoefenen of openbare diensten verlenen, teneinde private activiteiten (zoals het bijhouden van een privé-archief) van deze personen uit te sluiten. Deze beperking komt niet expliciet voor in het Verdrag van Aarhus, maar is perfect verzoenbaar met de geest ervan : het Verdrag kan immers nooit de bedoeling gehad hebben om deze activiteiten onder het openbaarheidsregime te brengen.

Op dezelfde wijze als bij de definitie van "bestuursinstantie", wordt ook in deze definitie de wetgevende macht en de rechterlijke macht uitgesloten, maar enkel voorzover in die hoedanigheid wordt opgetreden.

En eveneens op dezelfde wijze als bij de definitie van "bestuursinstantie", worden ook hier de privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest uitgesloten.

Artikel 3, 3°

Vele bepalingen zijn van toepassing zowel op de "bestuursinstanties" als op de "milieu-instanties".

Teneinde een dubbele verwijzing te vermijden werd een overkoepelend begrip "instantie" ingevoerd, dat louter bedoeld is om de begrippen "bestuursinstantie" en "milieu-instantie" te omvatten.

Artikel 3, 4°

De definitie sluit aan bij de ruime omschrijving die de grondwetgever, zowel wat de vorm als wat de inhoud betreft, heeft willen geven aan het begrip "bestuursdocument".

Tijdens de parlementaire voorbereiding van het artikel 32 van de Grondwet werd daarover o.m. gesteld :

"Met de term "bestuursdocument" wordt alle informatie bedoeld, in welke vorm ook, waarover de administratieve overheden beschikken.

De term dient breed te worden opgevat. Het betreft alle beschikbare informatie, welke ook de informatiedrager is : schriftelijke stukken, geluids- en beeldopnamen met inbegrip van de gegevens vervat in de geautomatiseerde informatieverwerking, sommige notulen en processen-verbaal, statistieken, administratieve richtlijnen, omzendbrieven, contracten en vergunningen, registers van openbaar onderzoek, examencohiers, films, foto's, enz. waarover een overheid beschikt zijn in regel openbaar, behoudens wanneer een uitzonderingsgrond moet worden toegepast" (*Parl. St. Kamer 1992-93, nr. 839/1, verklarende nota, blz. 5*).

Uit de voorbereidende bespreking van het grondwetsartikel 32 door de bevoegde Senaatscommissie bleek ten andere dat de grondwetgever de inhoud van de notie 'bestuursdocumenten' niet heeft willen beperken tot de 'bestuurshandelingen' als zodanig, maar dat het eveneens gaat "om alle documenten die dienen ter voorbereiding van de beslissing of die ermee verband houden" (*Parl. St. Senaat B.Z. 1991-92, nr. 100- 49/20, 8-10*).

Vermits artikel 32 van de Grondwet de openbaarheid van bestuur heeft verheven tot een grondwettelijk recht, stelde de Raad van State dat de decreetgever, die door diezelfde bepaling is gemachtigd om aspecten van het recht op openbaarheid nader uit te werken (de voorwaarden en uitzonderingsgronden), is gehouden aan de door de grondwetgever beoogde begripsbepaling.

Die ruime, grondwettelijk beoogde omschrijving van het begrip 'bestuursdocumenten' werd onder-tussen bijgetreden in de openbaarheidsregelingen van de diverse decreet- en ordonnantiegevers.

Dit begrip is zo ruim gedefinieerd dat zelfs persknipsels en documentatiemappen in principe onder de openbaarheidsregeling vallen. In praktijk worden dergelijke verzoeken doorgaans informeel behandeld, zelfs telefonisch. In geval van niet inwilliging van het verzoek, blijft een formele procedure volgens het decreet (met strikte termijnen, inschrijving in een register, e.d.m.) volgens het decreet nog altijd mogelijk.

De formulering van de verwijzing naar de drager, in welke vorm ook, is niet dezelfde als deze in het Verdrag van Aarhus, maar is even ruim.

Reeds het decreet van 18 mei 1999 gaat ervan uit dat ook informatie die een derde verplicht ter beschikking moet houden van de in artikel 4, § 1, genoemde bestuursinstanties moet beschouwd worden als informatie waarover een instantie beschikt. Dergelijke informatie wordt immers steeds belangrijker in de evolutie naar zelfregulering, zoals die onder meer tot uiting komt in systemen van self-monitoring, eco-audits en milieujaarverslagen. Deze informatie kan evenwel slechts opgevraagd worden bij een instantie.

Artikel 3, 5°

De definitie uit het decreet van 1999 diende aangepast te worden aan de definitie uit het Verdrag van Aarhus en de nieuwe Europese Richtlijn.

Artikel 2.3 van het Verdrag van Aarhus omschrijft het begrip "milieu-informatie" als :

"alle informatie in geschreven, visuele, auditieve, elektronische of enige andere materiële vorm over :

- a) de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschappen en natuurgebieden, biologische diversiteit en componenten daarvan, met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen, en de interactie tussen deze elementen ;
- b) factoren, zoals stoffen, energie, geluid en straling, en activiteiten of maatregelen, met inbegrip van bestuurlijke maatregelen, milieu-akkoorden, beleid, wetgeving, plannen en programma's die de elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten binnen het toepassingsgebied van het voorgaande onderdeel a), en kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen gebruikt in milieubesluitvorming ;

c) de toestand van de menselijke gezondheid en veiligheid, de menselijke levensomstandigheden, cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken, voorzover deze worden of kunnen worden aangetast door de toestand van de elementen van het milieu of, via deze elementen, door de factoren, activiteiten of maatregelen bedoeld in het voorgaande onderdeel b)".

In het verdrag van Aarhus werd gekozen voor een lange omschrijving van het begrip milieu-informatie, via de opsomming van een reeks voorbeelden of onderdelen van gebruikte algemene begrippen. Vooral onderdeel b. van het verdrag van Aarhus is conceptueel niet erg duidelijk. Het lijkt verschillende onderdelen van de milieuverstoringsketen door elkaar te halen. Dit maakt dat ze in praktijk wellicht moeilijker hanteerbaar.

De definitie in de nieuwe Europese richtlijn is in sommige opzichten duidelijker. Zo wordt een uitdrukkelijker onderscheid gemaakt tussen de maatregelen en activiteiten die het milieu kunnen verstoren en maatregelen en activiteiten die bedoeld zijn om het milieu te beschermen. Toch bevat het nog veel elementen die bij wijze van voorbeeld worden opgesomd. De definitie van het begrip "milieu-informatie" luidt als volgt :

"alle informatie in geschreven, visuele, auditieve, elektronische of enige andere materiële vorm over :

- a) de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschap en natuurgebieden met inbegrip van vochtige biotopen, kust- en zeegebieden, biologische diversiteit en haar componenten, met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen, en de interactie tussen deze elementen ;
- b) factoren, zoals stoffen, energie, geluid, straling of afval, met inbegrip van radioactief afval, emissies, lozingen en ander vrijkomen van stoffen in het milieu die de onder a) bedoelde elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten ;
- c) maatregelen (met inbegrip van bestuurlijke maatregelen), zoals beleidsmaatregelen, wetgeving, plannen, programma's, milieuakkoorden en activiteiten die op de onder a) en b) bedoelde elementen en factoren van het milieu een uitwerking hebben of kunnen hebben, alsmede maatregelen of activiteiten ter bescherming van die elementen ;

d) verslagen over de toepassing van de milieuwetgeving ;

e) kosten-baten en andere economische analyses en veronderstellingen die worden gebruikt in het kader van de onder c) bedoelde maatregelen en activiteiten ;

f) de toestand van de gezondheid en veiligheid van de mens, met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen, indien van toepassing, de levensomstandigheden van de mens, waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken, voorzover zij worden of kunnen worden aangetast door de onder a) bedoelde toestand van elementen van het milieu of, via deze elementen, door het genoemde onder b) of c).".

Zoals in het decreet van 1999 werd in dit decreet gekozen voor een "open" maar tegelijk ruime definitie van milieu-informatie. Ze werd opgebouwd vanuit volgende uitgangspunten :

- de definitie in het decreet moet alle elementen omvatten die terug te vinden zijn in de definities van het Verdrag van Aarhus en de ontwerp-richtlijn ;
- lange opsommingen van elementen bij wijze van voorbeeld worden vermeden ; waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van begrippen die zijn gedefinieerd in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM), het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu of in het Milieu- en natuurrapport Vlaanderen (MIRA).
- Voor de structurering van de verschillende onderdelen van het begrip word aangesloten bij het analysemodel dat de OESO ontwikkelde om milieuproblemen te analyseren, nl. de milieuverstoringsketen. De schakels van deze keten zijn : waarden ; doelgroepen en activiteiten, druk op ecosystemen, de toestand van milieu en natuur, de effecten op het welzijn en de gezondheid van de mens en op de natuur, de waardering en weging van deze effecten en tenslotte het beleidsantwoord dat kan ingrijpen op elk van de schakels van de verstoringsketen.
- Wanneer op internationaal of Europees niveau begrippen worden gehanteerd, mogen ze niet zonder meer worden begrepen in de betekenis die ze hebben in de Belgische of Vlaamse rechtsorde. Meer in het bijzonder is er een verschil tussen hun internationale inhoud en de in-

houd die ze krijgen in het kader van de bevoegdheidsverdeling tussen de bestuursniveaus of de taakverdeling tussen ministers van een zelfde bestuursniveau (b.v. zoals omschreven in het delegatiebesluit). Om verwarring te vermijden werden daarom waar mogelijk meer algemene omschrijvingen gebruikt. Een voorbeeld hiervan is het gebruik van de omschrijving uit het verdrag van Aarhus "cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken" in plaats van landschappen en monumenten.

Zowel artikel 2.3 van het Verdrag van Aarhus als de Europese Richtlijn wijzen erop dat milieu-informatie zowel kan vervat zitten in een geschreven, visuele, auditieve, elektronische als enige andere materiële vorm. Overname van dit element in de decretale definitie werd overbodig geacht. De definitie van het begrip bestuursdocument (artikel 3, 4°) maakt immers reeds duidelijk dat informatiedragers (dus ook dragers van milieu-informatie) eerder welke vorm kunnen aannemen.

De onderscheiden elementen van de definitie dienen als volgt te worden opgevat :

Onderdeel a)

Het begrip "milieu" wordt in het decreet verder niet toegelicht. Het dient begrepen te worden in de zin van de definitie die aan "milieu" wordt gegeven in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM), met name de volgende elementen : de atmosfeer, de bodem, het water, de flora, de fauna en de overige organismen andere dan de mens, de ecosystemen, de landschappen en het klimaat. De betekenis van deze onderdelen van de definitie wordt verder uitvoerig toegelicht in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (*Parl. St. VI. R. 1994-1995, nr. 718/1, 11-16*).

De gebruikte terminologie in de DABM-definitie is niet altijd letterlijk die van het verdrag van Aarhus of die van de richtlijn. Toch kan er geen twijfel over bestaan dat de DABM-definitie alle onderdelen omvat die vermeld worden in de definities van het verdrag van Aarhus en de richtlijn. Uit de memorie van toelichting bij de DABM-definitie blijkt immers dat de gebruikte begrippen ruim moeten worden opgevat.

Overeenkomstig de memorie worden met de begrippen "atmosfeer, bodem en water" alle abiotische componenten van het milieu aangeduid. Zo

wordt in de memorie expliciet gesteld dat het begrip atmosfeer o.a. het begrip lucht omvat.

Met de termen "flora, fauna en overige organismen andere dan de mens" wordt bedoeld op alle biotische componenten. Het is duidelijk dat onder deze termen ook de genetisch gemodificeerde organismen – die expliciet worden vermeld in het Verdrag van Aarhus en de richtlijn – moeten worden begrepen.

De concepten ecosystemen, landschappen en klimaat verwijzen naar de interrelaties die bestaan tussen de elementen van het milieu. Ze omvatten evenwel meer dan de interrelaties alleen. Zo wordt het begrip ecosystemen in de memorie opgevat als "de organismen, evenals hun interrelaties en hun relatie met het fysieke milieu, m.a.w. hun habitat". Gelet op het feit dat definitie van het begrip milieu in het DABM zowel de verschillende elementen bevat als de interactie daartussen, wordt – anders dan in het verdrag van Aarhus en de richtlijn – niet meer geëxpliciteerd dat informatie over één van de elementen of één van de vormen van interactie eveneens milieu-informatie is. Dit wordt als vanzelfsprekend beschouwd.

Onderdeel b)

De begrippen "maatregelen en de activiteiten" moeten – in navolging van het Verdrag van Aarhus en de richtlijn – ruim worden geïnterpreteerd.

De begrippen omvatten ze niet enkel de maatregelen en activiteiten die worden uitgevoerd door privé-actoren maar ook die van de overheid. Het enige relevante criterium waarvan onderdeel b) melding maakt om uit te maken welke maatregelen en activiteiten worden bedoeld, is het criterium of de maatregelen en activiteiten milieudruk veroorzaken of niet. Welke actor de maatregel neemt of de activiteit uitoefent is irrelevant.

Als overheidsmaatregelen kunnen alle onderdelen van de beleidscyclus in aanmerking worden genomen. Het gaat onder meer om beleidsvoorbereiding en beleidsvoorbereidend onderzoek, beleidsformulering, beleidsuitvoering, handhaving en evaluatie. Dit stemt overeen met de intentie van artikel 2.3 van het Verdrag van Aarhus (bijna letterlijk overgenomen in de richtlijn) dat preciseert dat maatregelen onder meer omvatten "bestuurlijke maatregelen, milieu-akkoorden, beleid, wetgeving, plannen en programma's".

Voorbeelden van activiteiten zijn het produceren van goederen, landbouw, veeteelt, ontwerpen en

bouwen van huizen, wonen, reizen, enz., maar ook overheidsbeleid. Een bepaalde soort activiteit wordt verricht door een doelgroep (b.v. bedrijven, landbouwers, veetelers, architecten en bouwbedrijven, huishoudens, toeristen, enz.). Doelgroepen zijn herkenbare maatschappelijke gehelen. Ze liggen aan de basis van activiteiten waaraan een milieu-verstoringsproces is gekoppeld. Ze zijn zodoende zowel deel van het probleem als sleutel tot een preventieve en brongerichte aanpak ervan. Milieurelevante informatie over de doelgroepen dient in die zin ook als milieu-informatie te worden beschouwd.

Zoals gezegd worden in dit onderdeel maatregelen en activiteiten enkel in oogschouw genomen wanneer ze milieudruk veroorzaken of kunnen veroorzaken of m.a.w. milieuverstoring opleveren of kunnen opleveren.

De analyses en evaluaties van deze maatregelen en activiteiten betreffen o.a. de informatie die is gegenereerd met behulp van methodes zoals de kostenbatenanalyse en de milieu-effectrapportage. Ze dienen slechts in oogschouw te worden genomen voorzover ze relevant zijn voor het milieubeleid.

Onderdeel c)

Het milieu heeft voor het menselijk ecosysteem meerdere functies. Het is de bron van grondstoffen en energie, zorgt voor de opvang van o.a. emissies en afval, en vormt het kader waarbinnen allerlei processen en activiteiten zich afspelen die al dan niet permanent ruimte in beslag nemen. Wanneer bij het uitoefenen van maatregelen en activiteiten beroep wordt gedaan op deze functies van het milieu, is het gevolg hiervan een druk op het milieu.

De verstoringsfactoren zijn alle verschillende verschijnselen van druk op het milieu. MIRA 1996 (p. 568) begrijpt onder verstoring drie vormen van negatief beoordeelde verschijnselen, nl. uitputting, verontreiniging en aantasting. Deze begrippen sluiten aan bij de drie basisfuncties van het milieu. Uitputting houdt verband met de bronfunctie. Verontreiniging heeft betrekking op de opvangfunctie. Aantasting tenslotte is gerelateerd aan de kaderfunctie.

Aantasting betreft volgens MIRA 1996 de impact op natuurlijke en culturele waarden zoals landschappen, variëteit in planten en dieren, enz. Ook verstoringsfactoren zoals versnippering en overbetreding kunnen onder aantasting worden begrepen. Voor een definitie van de begrippen verontreinigingsfactoren en verontreiniging kan worden verwezen naar artikel 1.1.2, § 1, 2° en 5°, van het

DABM. Het begrip verontreinigingsfactoren omvat vaste stoffen, vloeistoffen, gassen, micro-organismen, energievormen zoals warmte, stralingen, licht, geluid en andere trillingen. Uitputting omvat volgens MIRA o.a. het verbruik van eindige voorraden grondstoffen, brandstoffen, zoet water, e.d.

Onderdeel d)

geeft een opsomming van door het milieubeleid (begrip zoals opgevat in de internationale en Europese rechtsorde en niet overeenkomstig de aflijning van de Vlaamse beleidsdomeinen) te beschermen waarden. Het gaat hier om de natuur, de cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken, de gezondheid, de veiligheid en de levensomstandigheden van de mens. De elementen uit de opsomming zijn – op het begrip natuur na – overgenomen van het Verdrag van Aarhus en de richtlijn.

De term "natuur", moet worden begrepen overeenkomstig de definitie in het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu. Deze definitie luidt: "natuur: de levende organismen, hun habitats, de ecosystemen waarvan zij deel uitmaken en de daarmee verbonden uit zichzelf functionerende ecologische processen, ongeacht of deze al dan niet voorkomen in aansluiting op menselijk handelen, met uitsluiting van cultuurgewassen, de landbouwdieren en de huisdieren".

Het begrip "gezondheid" dient te worden opgevat overeenkomstig de ruime definitie van de Wereld Gezondheidsorganisatie en omvat zowel de lichamelijke als de geestelijke gezondheid. In de oprichtingsakte van de World Health Organisation (WHO) (1948) wordt gezondheid gedefinieerd als "een toestand van volledig fysisch, geestelijk en sociaal welzijn, en niet alleen een afwezigheid van ziekte of invaliditeit". Ingevolge de WHO-conferentie van Alma Ata over basisgezondheidszorg (september 1978) werd deze definitie nog uitgebreid tot "de mogelijkheid om een sociaal en economisch productief leven te leiden".

Ook de effecten op deze waarden – ten gevolge van de toestand van het milieu, maatregelen en activiteiten, en verstoringsfactoren – worden in dit onderdeel begrepen.

Onderdeel e)

In dit onderdeel wordt bedoeld op de maatregelen en activiteiten ter bescherming van mens en milieu (terminologie van de richtlijn). De begrippen maatregelen en activiteiten dienen op zich te worden

opgevat zoals in onderdeel b). Een afbakening van deze categorie van maatregelen en activiteiten gebeurt door toevoegen van het criterium dat de hier bedoelde maatregelen en activiteiten tot doel hebben om het milieu en de in d) bedoelde waarden te in stand te houden, te herstellen en/of te ontwikkelen en de druk op het milieu te voorkomen, te beperken en/of te compenseren. Aldus wordt duidelijk gemaakt dat in dit onderdeel onder meer het milieubeleid valt zoals opgevat in Vlaamse context. Dit is het beleid waarmee de doelstellingen van artikel 1.2.1, § 1, van het DABM worden nagestreefd. Het beleid kan ingrijpen op alle schakels van de hiervoor omschreven milieuverstoringsketen. Voor de begrippen "instandhouden", "herstellen" en "ontwikkelen" werden inspiratie gevonden in het decreet Natuurbehoud. Ze brengen tot uitdrukking dat er een diversiteit aan mogelijkheden is om het milieu en de in d) bedoelde waarden te beschermen. Om dezelfde reden worden de begrippen "voorkomen", "beperken" en "compenseren" gebruikt t.a.v. de druk op het milieu. Dit onderdeel bevat geen rechtstreekse verwijzing naar het ingrijpen op maatregelen en activiteiten die aanleiding kunnen geven tot druk op het milieu als vorm van beleidsvoering. Toch spreekt het vanzelf dat dit ingrijpen noodzakelijk kan zijn om het milieu en de in d) bedoelde waarden te beschermen. Verder bevat dit onderdeel onder meer ook aspecten van stedenbouw en ruimtelijke ordening en van monumentenzorg. Dit is o.a. een implicatie van het feit dat zowel in het verdrag van Aarhus als in de richtlijn melding wordt gemaakt van bodem en land, landschappen, natuurgebieden en cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken."

Om tegemoet te komen aan de nieuwe Europese Richtlijn m.b.t. toegang tot milieu-informatie, werden ook de analyses en de evaluaties van al deze maatregelen en activiteiten mee opgenomen (in de Richtlijn is sprake van verslagen over de toepassing van de milieuwetgeving).

Om uit te maken welke informatie valt onder de regeling inzake passieve openbaarheid voor milieu-informatie moeten drie verschillende begrippen worden gecombineerd, nl. de begrippen milieu-instantie, bestuursdocument en milieu-informatie. Aan de regeling is enkel die informatie onderworpen waarover een milieu-instantie beschikt, voorzover deze informatie vervat zit in een bestuursdocument dat af of volledig is, en voorzover de informatie valt onder de definitie van het begrip milieu-informatie.

Het spreekt verder vanzelf dat milieu-informatie enkel onder de regeling van het voorliggende de-

creet kan vallen wanneer het materies betreft die vallen binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. Voorzover een bepaalde materie federale bevoegdheid zou zijn, is de federale wet van toepassing.

Artikel 3, 6°

Deze omschrijving van informatie van persoonlijke aard wordt in het decreet opgenomen om informatie die betrekking heeft op een beoordeling, een waardeoordeel of de beschrijving van een gedrag van een natuurlijk persoon een extra bescherming te geven tegen de algemene toegang. Op deze manier wil het decreet verzekeren dat deze informatie (beoordeling, waardeoordeel, beschrijving van het gedrag) op zichzelf en principieel als vertrouwelijke gegevens kunnen beschouwd worden, los van het effect dat de vrijgave ervan zou kunnen hebben voor de betrokken persoon. Er werd gekozen voor het begrip "informatie van persoonlijke aard" in plaats van "(bestuurs)document van persoonlijke aard" om te verhinderen dat voor de toegang tot een bestuursdocument dat zowel informatie van persoonlijke aard bevat als andere informatie een belang zou moeten aangetoond worden voor die informatie, niet onder de definitie van informatie van persoonlijke aard valt.

Onder dit begrip vallen bv. evaluatieverslagen van ambtenaren. Dergelijke verslagen bevatten niet automatisch informatie waarvan de openbaarmaking een inbreuk kan betekenen op de persoonlijke levenssfeer en om die reden die openbaar kan gemaakt worden. Ook examens zijn te kwalificeren als documenten van persoonlijke aard, net als de waardeoordelen die in bestuursdocumenten van OCMW's aanwezig zijn. Dit mag er wel niet toe leiden dat feitelijke informatie aan de openbaarmaking wordt onttrokken. Zo vormt de vaststelling dat iemand niet bij machte is om zijn woning te onderhouden informatie van persoonlijke aard, terwijl de vaststelling dat een huis bouwvallig is geen informatie van persoonlijke aard is.

Het is evident dat informatie van persoonlijke aard niet zomaar kan openbaar gemaakt worden. Om die reden wordt de inzagemogelijkheid ervan gekoppeld aan een nader omschreven belang (zie verder bij artikel 17, § 2). De vereiste van een belang is dan ook een eerste filter. Daarna kan het zijn dat de openbaarmaking van de informatie van persoonlijke aard moet of kan geweigerd worden omdat er één van de uitzonderingen moet of kan ingeroepen worden. Zo moet een bestuur aan een derde de toegang tot een gedeelte van een evalu-

atierapport van een andere ambtenaar weigeren ook al toont hij aan dat hij het vereiste belang heeft wanneer de openbaarmaking van dat gedeelte een inbreuk pleegt op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Artikel 3, 7°

Een nieuwe definitie werd ingevoegd, vanuit de bekommernis tot eenduidigheid en vereenvoudiging van de terminologie. In het decreet van 1999 werden immers verschillende begrippen door elkaar gebruikt, doorgaans in dezelfde betekenis: "de aanvraag", "de aanvraag tot openbaarmaking, verbetering of aanvulling", "de aanvraag om openbaarheid", "verzoek tot openbaarmaking", enz.

Met aanvraag in de zin van het decreet wordt bedoeld elke aanvraag om openbaarmaking, elke aanvraag om verbetering of elke aanvraag om aanvulling van bestuursdocumenten. Deze aanvragen worden immers globaal op identieke wijze behandeld, tenzij met betrekking tot het voorleggen van bewijsstukken (zie artikel 17), en met betrekking tot de uitzonderingen die de facto alleen kunnen worden ingeroepen in geval van aanvragen om openbaarheid. De zinsnede "tenzij anders bepaald" in de definitie is dus bedoeld voor specifieke bepalingen waarin sprake is van "aanvragen tot openbaarmaking".

Artikel 3, 8°

De definitie van communicatie die gebruikt wordt voor de toepassing van dit decreet is bewust dezelfde als de definitie die gebruikt wordt in het voorstel van decreet houdende de controle op de communicatie van de Vlaamse overheid en het voorstel van bijzonder decreet houdende de controle op de regeringsmededelingen. Deze definitie omvat slechts een deel van wat in het werkveld en de vakliteratuur wordt verstaan onder 'communicatie', namelijk enkel die communicatie waarbij de overheid als 'zender' optreedt en het publiek als 'ontvanger'. De overige vormen van communicatie, waarbij de overheid optreedt als 'ontvanger' (bijvoorbeeld in hoorzittingen, op een debatwebsite, enz.) vallen immers niet onder de openbaarheid van bestuur.

De ontwikkelingen in het werkveld pleiten echter voor de vervanging van de term 'voorlichting' uit het decreet betreffende de openbaarheid van bestuur van 18 mei 1999, door de term 'communicatie'. Overheden organiseren steeds vaker vormen van tweerichtingscommunicatie (hoorzittingen, de-

batsites, enz.) . In de praktijk zal eenzelfde communicatieambtenaar meestal instaan voor de totaliteit van de communicatie, en worden deze vormen van tweerichtingscommunicatie samen met de klassieke voorlichtingsvormen opgenomen in communicatieparagrafen, communicatiejaarplannen en dergelijke. Hoewel deze vormen van tweerichtingscommunicatie, zoals gezegd, niet binnen de grenzen van dit decreet passen, is het niet aangewezen om de termen 'voorlichtingsambtenaar', 'voorlichtingsparagraaf', 'voorlichtingsjaarplan' e.d. naast de in de praktijk gebruikte termen 'communicatieambtenaar', 'communicatieparagraaf', 'communicatiejaarplan' e.d. te laten bestaan. We zien bijvoorbeeld dat de 'ambtenaar die belast wordt met de conceptie en de realisatie van het informatiebeleid' (de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten geeft deze ambtenaar geen titel) al bij veel gemeente- en provinciebesturen de titel 'communicatieambtenaar' kreeg.

Artikel 4

Ten gevolge van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en gemeenschappen wordt het toepassingsgebied *ratione personae* sterk uitgebreid. Ingevolge deze bevoegdheidsoverdracht is het decreet nu ook van toepassing op de gemeenten en provincies en hun instellingen, waaronder bepaalde VZW's en tevens op de samenwerkingsvormen zoals geregeld in het decreet op de intergemeentelijke samenwerking. Daarnaast wordt het decreet ook van toepassing op de polders bedoeld in de wet van 3 juni 1957 betreffende de polders en de wateringen bedoeld in de wet van 5 juli 1956 betreffende de wateringen en de kerkfabrieken en instellingen die belast zijn met het beheer van de temporalien van de erkende erediensten.

1° hiermee worden op dit ogenblik bedoeld het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de Vlaamse wetenschappelijke instellingen en de Vlaamse openbare instellingen. Van zodra het kaderdecreet bestuurlijk beleid operationeel zal zijn, worden hieronder uiteraard begrepen de verschillende op te richten Vlaamse ministeries en de diverse intern en extern verzelfstandigde agentschappen, behalve diegene die uitdrukkelijk werden uitgesloten in artikel 3 bij de definiëring van de begrippen "bestuursinstantie" en "milieu-instantie".

2°, 3° en 4° Vanaf 1 januari 2002 is het Vlaamse Gewest op grond van artikel 6, § 1,

VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals vervangen door de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen bevoegd, om de organieke regels vast te stellen voor de provinciale en gemeentelijke instellingen, de agglomeraties en federaties van gemeenten en de kerkfabrieken en de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten.

Dit impliceert de bevoegdheid om voor deze bestuurlijke overheden op algemene wijze de openbaarheid te regelen.

Voor de provincies dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de personeelsleden die tewerkgesteld worden door de provinciale, de gewestelijke en de federale overheid. De gewestelijke ambtenaren die op provinciaal niveau werken vormen een gedecentraliseerde afdeling van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en vallen bijgevolg onder het toepassing van het decreet op grond van artikel 4, § 1, 1°. De provinciale overheden en hun personeel daarentegen vallen onder het toepassingsgebied van het decreet op grond van artikel 4, § 1, 3°.

Onder de gemeentelijke en provinciale instellingen moet verstaan worden de instellingen die door de provincie of de gemeente of door toedoen van deze overheden in het leven werden geroepen om in een openbare dienst te voorzien en die de vorm hebben aangenomen van een handelsvennootschap of vereniging zonder winstoogmerk. Hieronder moeten evenzeer begrepen worden de autonome overheidsbedrijven en de gemeentescholen.

Het decreet legt aan deze overheden dezelfde uitzonderingsbepalingen op en stelt ervoor dezelfde uitvoeringsmodaliteiten vast. De uniformiteit met het Vlaamse bestuursniveau wordt daarvoor maximaal gewaarborgd.

5° en 6° Sinds de bijzondere wet van 16 juli 1993 hebben de Vlaamse Gemeenschap, respec-

tievelijk het Vlaamse Gewest, de bevoegdheid om de organieke regels vast te stellen voor de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, respectievelijk de verenigingen van provincies en van gemeenten. Dit impliceert de bevoegdheid om voor deze bestuurlijke overheden op algemene wijze de openbaarheid te regelen.

T.a.v. de OCMW's volgt deze bevoegdheid uit artikel 5, § 1, II, 2°, t.a.v. de verenigingen van provincies en van gemeenten uit artikel 6, § 1, VIII, 10, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

7° Ingevolge artikel 6, § 1, III, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vallen polders en wateringen onder de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest. Deze instellingen kenden tot nu toe geen specifieke openbaarheidregeling. Door ze onder het toepassingsgebied van het decreet te brengen wordt een leemte in de bestaande openbaarheidswetgeving opgevuld.

8° Door artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zoals gewijzigd door de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen is het Vlaamse Gewest ook bevoegd voor de organisatie van de kerkfabrieken en de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten. De herziening van het openbaarheiddecreet biedt meteen de gelegenheid om ook deze instellingen een openbaarheidregeling op leggen die bovendien dezelfde is al alle andere instellingen waarvoor het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap bevoegd zijn.

9° In artikel 4, § 1, 1° tot en met 8°, worden enkel de instellingen opgesomd die om organieke redenen als een bestuursinstantie kunnen beschouwd worden en onder de bevoegdheid vallen van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap. Onder 9° worden de natuurlijke en rechtspersonen gebracht die onder de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap vallen voorzover zij een taak van algemeen belang vervullen en in die zin als een overheid in functionele zin te beschouwen zijn. Als voorbeelden van dergelijke instanties kunnen ondermeer vermeld worden de diverse adviesorganen, de onderwijsinstellingen, Gimvindus, Aquafin, de lokale overlegplatforms (decreet gelijke onderwijskansen) enz.

§ 2. Het decreet is daarnaast ook van toepassing op andere overheden dan die welke onder de Vlaamse wetgever vallen, voorzover de Vlaamse wetgever binnen zijn materiële bevoegdheid zoals bepaald door de Grondwet en de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen uitzonderingsgronden op het recht op openbaarheid kan bepalen.

Krachtens artikel 32 van de Grondwet kan de Vlaamse wetgever (zoals ieder van de onderscheiden wetgevers), binnen zijn materiële bevoegdheid uitzonderingsgronden op het recht op openbaarheid bepalen die gelden voor alle administratieve overheden, dus ook voor andere administratieve overheden dan die welke onder de Vlaamse wetgever vallen.

Die bevoegdheid kent als enige beperking dat de uitzonderingsgronden tot de materiële bevoegdheid van de betrokken overheid moeten behoren.

Het is niet vereist dat er tussen het bestuursdocument waarop de uitzondering slaat en de overheid die die uitzonderingsgrond heeft vastgesteld nog een andere band bestaat dan dat het openbaar maken van het document de belangen van die overheid kan schaden.

De uiteengezette gedachtengang volgt de interpretatie die de Raad van State in dit verband gaf aan artikel 32 van de Grondwet, en welke hij o.m. ook verwoordde in zijn adviezen over de voorontwerpen van de federale wet van 11 april 1994, de ordonnantie van 30 maart 1995 en het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 16 oktober 1995, betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten.

Ter precisering kan hier nog aan toegevoegd worden dat het decreet slechts toepasselijk is op de andere andere instanties in zoverre het uitzonderingsgronden op de openbaarheid invoert en niet in zoverre het de 'voorwaarden', d.w.z. de uitvoeringsmodaliteiten of procedurevoorschriften regelt. Omwille van transparantie van de tekst is ervoor geopteerd om het toepassingsgebied van dit decreet op andere instanties in een afzonderlijke paragraaf op te nemen.

Artikel 5

Het decreet bevat een minimumregeling, zoals uit de bewoordingen van artikel 5 blijkt. Dit betekent dat alleen decreten waarin een ruimere openbaar-

heid is bepaald mogelijk zijn. Het moet duidelijk zijn dat het gaat om een minimumregeling die in elk geval, dus dwingend, ook als een minimum moet gerespecteerd worden. Het spreekt echter voor zich dat de huidige decreetgever niet in staat is om de toekomstige decreetgever te binden.

Andere bepalingen die een afzonderlijke openbaarheidsregels bevatten mogen dan ook nooit zo uitgelegd worden dat ze in strijd zouden zijn met dit decreet voorzover ze minder openbaarheid opleggen tenzij ze bij wet, decreet of ordonnantie zijn opgelegd. Zo plegen de bepalingen in de decreten ruimtelijke ordening voorzover zij afzonderlijke openbaarheidsverplichtingen opleggen, geen afbreuk aan het recht van toegang onder de onder het openbaarheidsdecreet gestelde vormen. Het feit dat een burger binnen een bepaalde termijn een recht van inzage in het kader van een openbaar onderzoek laat gelden, verhindert niet dat hij ook buiten die periode een kopie van deze bestuursdocumenten kan verkrijgen. Daarbij moet dan wel de procedure gevolgd worden die het openbaarheidsdecreet voorschrijft.

Artikel 6

Deze nieuwe bepaling werd ingevoerd ter verduidelijking van de termijnberekening. Wanneer in het decreet de beslissings- en uitvoeringstermijn wordt bepaald, dan wordt de dag zelf van het feit dat de termijn doet lopen, nl. de dag van registratie niet meegerekend en wordt de daaropvolgende dag geteld als de eerste dag van de termijnberekening. De laatste dag van elke termijn eindigt slechts om middernacht van die dag.

HOOFDSTUK II

Passieve openbaarheid

AFDELING 1

Algemene bepalingen

In vergelijking met het decreet van 1999 werden verschillende bepalingen die oorspronkelijk in deze afdeling stonden omwille van de logica verplaatst naar afdeling 4, aangezien ze specifiek betrekking hebben op de aanvraagprocedure, waarvan vele bepalingen werden herschikt om een juist

en volledig beeld te krijgen van het chronologisch verloop van de procedure.

Artikel 7

Nieuw in dit decreet is de verplichting die wordt opgelegd aan alle personeelsleden van de instanties om het publiek bij te staan bij het zoeken naar informatie. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan artikel 3.5.a van de nieuwe Europese Richtlijn.

Het decreet omschrijft verder het recht van openbaarheid als het recht om inzage te krijgen in, uitleg te krijgen over en een kopie te krijgen van een bestuursdocument. Dit recht wordt toegekend aan elke natuurlijke persoon, elke rechtspersoon of groepering ervan. Het kan immers zijn dat meerdere natuurlijke personen of rechtspersonen zich verenigen, zonder zelf een rechtspersoon te zijn : ook aan hen worden alle rechten, zoals beschreven in dit decreet, toegekend.

Daarnaast werd in het decreet van 1999 een vierde wijze ingevoerd die in elke andere openbaarheid-wetgeving in België ontbreekt, nl. het recht om er een exemplaar van te ontlenen.

Het zou praktische voordelen bieden en kosten en inspanningen besparen. Het bepaalde verder nog dat de Vlaamse regering nadere regelen kan vaststellen met betrekking tot de modaliteiten van de uitlening. Bij de parlementaire bespreking werden als voorbeeld gesteld : het bestaan van meerdere documenten, de mogelijkheid om een borgsom te eisen of het bepalen van een uitleentermijn. Omdat de Vlaamse regering nooit een uitvoeringsbesluit uitwerkte, betekende dit concreet dat het uitleenrecht zonder voorwaarden kon gevraagd worden aan de overheden die volledig onder het toepassingsgebied van het decreet vallen. De bedoeling van de indieners is wel geweest dat de uitlening de goede werking van de overheid niet in het gedrang zou brengen.

Tegen de opname van een uitleenrecht zijn evenwel zowel principiële als praktische bezwaren.

Een bestuur beschikt over heel wat bestuursdocumenten die een historische of juridische waarde hebben en waarvan het verdwijnen of beschadigen onherstelbare schade kan toebrengen aan het cultuurpatrimonium van de Vlaamse Gemeenschap. Het openbaarheidsdecreet is immers van toepassing op alle bestuursdocumenten. Zelfs wanneer

een borgsom geëist wordt en al is die hoog, dan nog verlies erger omdat ze niet zomaar in geld uit te drukken kan zijn. Bovendien kan de schadevergoeding vaak nooit het document zelf vervangen. Bovendien moet er rekening gehouden worden met de archiefwet die wijst op de onvervreemdbaarheid van het publiek archief en de zorg die rust op de overheid om het archief te vrijwaren. Iedereen weet onmiskenbaar dat schade optreedt bij ontlending. Het uitlenen van boeken in de bibliotheken spreekt voor zich.

Daarnaast gelden ook een aantal praktische bezwaren. Een uitleenrecht vergt een hele organisatie van het bestuur : wordt vereist dat er meerdere exemplaren van bestaan, dan moet het bestuur nagaan dat er inderdaad meerdere exemplaren bestaan en dat ze niet tegelijkertijd door verschillende mensen opgevraagd worden. Wordt een borgsom geëist, dan vergt dit een enorme administratieve rompslomp om zowel het invorderen en terugbetalen van die borgsom te realiseren. Ook het instellen van een uitleentermijn vergt een grote organisatie die van het bestuur een grote inspanning vraagt. Bovendien houdt het stellen van een uitleentermijn op zich weinig in als het overschrijden van die termijn niet sanctioneerbaar is.

Bijgevolg werd het uitleenrecht niet langer meer opgenomen in het decreet.

Artikel 8, § 1

Deze bepaling is geïnspireerd op de Zweedse openbaarheidswetgeving. Hierdoor wordt verhinderd dat een document aan de openbaarmaking wordt onttrokken louter door het feit dat een personeelslid zou beweren dat bepaalde gegevens zijn persoonlijk bezit zijn of zich bij hem thuis bevinden.

Dergelijke documenten worden expliciet als bestuursdocumenten omschreven.

Voor de toepassing van de bepaling is het de bedoeling dat alle definities en uitzonderingsbepalingen van het decreet worden in acht genomen om te bepalen welke bestuursdocumenten die in het bezit zijn van een personeelslid, betrekking hebben op de uitoefening van zijn functionele bevoegdheden en voor openbaarheid in aanmerking komen.

Documenten, brieven, enz. die de private relatie van het personeelslid met de overheid en met an-

dere personen betreffen, vallen buiten de definitie van het bedoelde begrip bestuursdocument.

Artikel 8, § 2

Dit artikel preciseert dat een bestuursdocument dat neergelegd wordt door een instantie in een archief een document is waarover een instantie beschikt en verduidelijkt op die wijze dat inzake een aanvraag tot openbaarmaking van deze documenten de verantwoordelijkheid bij de instantie ligt. Het neerleggen van bestuursdocumenten in een archief kan bijgevolg nooit voor gevolg hebben dat een instantie hierdoor zou kunnen ontsnappen aan haar openbaarheidsverplichting.

Artikel 9

De bepalingen met betrekking tot de gedeeltelijke openbaarmaking en de scheiding van informatie werden in vergelijking met het decreet van 1999 samengebracht in één artikel. Het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking werd bovendien nauwkeuriger geformuleerd. Wanneer de gevraagde informatie voor een deel bestaat uit informatie waarvoor een uitzonderingsgrond kan worden ingeroepen, dan mag enkel het overige gedeelte van de gevraagde informatie openbaar gemaakt worden. In principe is het ook verplicht om dit overig gedeelte openbaar te maken. In het decreet wordt hierbij verduidelijkt dat deze verplichting tot openbaarmaking slechts geldt voorzover het "mogelijk" is om de informatie te scheiden. Het is immers niet uitgesloten dat een doorgedreven scheiding van informatie leidt tot een zodanige vermindering van de openbaar gemaakte informatie, dat deze volledig onleesbaar en onbegrijpelijk zou worden. Het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking en de scheiding van de informatie is dus niet absoluut en dient in alle redelijkheid toegepast te worden.

Bij de beslissing tot gedeeltelijke openbaarheid moet aangegeven worden waar bepaalde informatie werd achtergehouden en welke uitzonderingsgronden hiervoor werden ingeroepen.

AFDELING 2

Uitzondering op de openbaarheid

In het decreet van 1999 werden de uitzonderingsgronden vermeld in één enkele afdeling, bestaande uit twee artikelen : de eigenlijke uitzonderingsgronden en het geval waarin aan de aanvraag slechts gedeeltelijk kon tegemoet gekomen wor-

den, met name indien de informatie kon gescheiden worden in een gedeelte dat openbaar kon worden gemaakt, en een gedeelte dat aan de openbaarheid werd onttrokken ingevolge de uitzonderingsgronden.

In het artikel betreffende de eigenlijke uitzonderingsgronden werd zowel de algemene openbaarheid van bestuursdocumenten geregeld, als de openbaarheid van milieu-informatie, waaraan een afzonderlijke paragraaf werd gewijd. Deze laatste bepaling was bijzonder moeilijk geformuleerd door de kruisverwijzing naar de uitzonderingen in het algemeen stelsel. Daardoor ontstonden er vaak praktische toepassingsproblemen.

Hoewel vele uitzonderingen zowel van toepassing zijn op de algemene openbaarheid van bestuur als op de openbaarheid van milieu-informatie, werd in het nieuwe decreet de voorkeur gegeven aan een duidelijke afbakening tussen beide regimes, dit om de leesbaarheid ervan te verhogen. Om deze reden werd de afdeling opgesplitst in een onderafdeling milieu-informatie en een onderafdeling 'niet-milieu-informatie'. Tenslotte werden in een eerste onderafdeling gemeenschappelijke bepalingen opgenomen inzake de interpretatie van de uitzonderingen, de 'formele' uitzonderingen, en de relatie met de uitzonderingen die tot de bevoegdheid horen van de federale overheid.

De uitzonderingsgronden werden vanuit een vier-tal belangrijke aandachtspunten aangepast t.o.v. het decreet van 1999 :

1. de verhoging van de transparantie en leesbaarheid van de uitzonderingen, voornamelijk deze m.b.t. milieu-informatie ;
2. het wegwerken van onvolkomenheden die in het decreet waren ingeslopen, voornamelijk inzake de belangenafweging ;
3. de verfijning van de uitzonderingsgronden waar mogelijk ;
4. de eenduidigheid van formulering. Zo werd consequent het woord "aanvraag" gebruikt ("verzoek" of "aanvraag" in het decreet van 1999), en werd een duidelijker onderscheid gemaakt tussen de facultatieve of verplichte afwijzing ("mogen afwijzen" en "afwijzen").

Inzake de uitzonderingsgronden voor milieu-informatie werd ten slotte een volledige overeenstemming bereikt met de uitzonderingen die krachtens

het Verdrag van Aarhus en de nieuwe Europese richtlijn mogelijk zijn.

ONDERAFDELING I

Gemeenschappelijke bepalingen

Artikel 10

Deze bepaling geeft aan hoe de diverse uitzonderingsgronden moeten geïnterpreteerd en toegepast worden, en is geïnspireerd door art. 4.4, in fine, van het Verdrag van Aarhus.

Vooreerst dienen de uitzonderingen strikt te worden geïnterpreteerd, en dit geval per geval. Deze regel is op zich een verworvenheid in de Belgische rechtsorde en een uitdrukkelijke bevestiging van de rechtspraak van de Raad van State en het Arbitragehof inzake de interpretatie van het grondwettelijk recht vervat in artikel 32 G.W. De restrictieve interpretatie dient bovendien te gebeuren in functie van het openbaar belang dat met de openbaarmaking is gediend. Dit houdt in dat de belangenafweging met het openbare belang voor elk geval afzonderlijk en in concreto moet gebeuren, en niet louter formeel aan uniforme criteria. Voor elke aanvraag zal bijgevolg moeten nagegaan worden of een uitzonderingsgrond eventueel kan ingeroepen worden. Indien dit het geval is zal daarna moeten geëvalueerd worden of het openbaar belang toch niet zou gediend zijn met de openbaarmaking, en zo ja, of dit openbaar belang al dan niet doorweegt. Indien de balans doorweegt in het voordeel van de openbaarmaking, dan zal de uitzonderingsgrond niet worden ingeroepen.

Artikel 11

Dit artikel voorziet in enkele niet verplicht in te roepen uitzonderingsgronden, die voor de vrijgave van alle soorten van gegevens kunnen in aanmerking genomen worden. Ze zijn niet van toepassing voor de instanties waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is (zie bespreking bij artikel 4, § 2).

Zoals in het decreet van 1999 bestaan er slechts 2 categorieën die ofwel verband houden met de wijze van aanvraag, ofwel betrekking hebben op de status van de gevraagde bestuursdocumenten. De uitzonderingen zijn van toepassing zowel op de aanvragen van gewone informatie, als van milieu-informatie.

1° de aanvraag blijft kennelijk onredelijk of blijft op een te algemene wijze geformuleerd

Indien de aanvraag kennelijk onredelijk is of indien de aanvraag te algemeen is geformuleerd, dan is de overheid verplicht om eerst aan de aanvrager te vragen om zijn of haar verzoek opnieuw te formuleren. Gaat de aanvrager hier niet op in of is de aanvraag opnieuw kennelijk onredelijk of te algemeen geformuleerd, dan kan de aanvraag op grond van deze bepaling worden afgewezen. In dit geval is het immers duidelijk dat de aanvrager manifest misbruik maakt van zijn recht. Dit is bv. het geval wanneer het verzoek niet de verkrijging van informatie, maar de desorganisatie of verstoring van de werking van de overheidsdienst beoogt.

Het geval waarin een aanvraag te vaag is, wordt, zoals in het decreet van 1999, niet expliciet als uitzonderingsgrond opgenomen. In het decreet van 1999 bestond wel de verplichting voor de overheid om in een dergelijk geval de aanvrager te verzoeken zijn aanvraag te specificeren. Het Verdrag van Aarhus laat niet toe de vaagheid van een aanvraag in te roepen als uitzonderingsgrond. Gelet op het ontbreken van deze uitzonderingsgrond zal de overheid in dergelijke gevallen verplicht zijn om contact op te nemen met de aanvrager teneinde zijn vraag te verduidelijken. Bij gebreke aan verdere verduidelijking kan de aanvraag nog steeds als kennelijk onredelijk of als te algemeen worden beschouwd.

2° de gevraagde bestuursdocumenten zijn niet af of onvolledig

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, voorzover 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. Andere do-

cumenten, die niet kaderen in een besluitvormingsprocedure worden door de opsteller(s) zelf van het document gekwalificeerd als zijnde af of niet af. Zo zal een document dat wordt opgesteld door een groep personen, slechts af zijn wanneer de groep besluit dat het document af is, dit wil zeggen dat er niets meer aan het document dient veranderd te worden, wat niet uitsluit dat wijzigingen achteraf mogelijk zijn ten gevolge van nieuwe omstandigheden.

Documenten die worden opgesteld door personeelsleden van de administratie, en die als insteek moeten dienen ter bespreking in een vergadering, zijn niet "af" zolang deze documenten niet goedgekeurd zijn door deze vergadering. De documenten die het resultaat zijn van deze vergadering, en die bij voorbeeld als een standpunt van de administratie kunnen beschouwd worden en 'gedragen' zijn door de administratie, zijn daarentegen wel openbaar, zelfs al vormen deze documenten nog maar een initieel voorstel aan de beleidsverantwoordelijke, die hierover nog zijn of haar fiat dient te geven.

Het Verdrag van Aarhus laat tevens toe om ook "interne mededelingen" als uitzonderingsgrond te bepalen. Gelet op mogelijke interpretatie- en toepassingsproblemen, die een gevaar zouden kunnen betekenen voor een uitholling van het recht op openbaarheid, werd deze uitzondering niet in het decreet opgenomen.

Het ontbreken van deze uitzonderingsgrond betekent evenwel niet dat geen enkele bescherming meer mogelijk is voor het besluitvormingsproces: het decreet voorziet in deze bescherming door de uitzondering inzake de vertrouwelijkheid van het handelen van een instantie alsook door de uitzondering inzake bestuursdocumenten die niet "af" zijn.

Artikel 12

Deze bepaling verduidelijkt dat naast de in het decreet opgenomen uitzonderingsgronden ook nog de uitzonderingsgronden gelden die niet tot de materiële bevoegdheid van de Vlaamse wetgever behoren en in andere regelgeving bestaat. Deze bepaling is het correlarium van artikel 4, § 2. Zoals de Vlaamse decreetgever bevoegd is om uitzonderingen te bepalen m.b.t. materies die tot zijn bevoegdheid behoren, zijn de andere wetgevers bevoegd om uitzonderingen te bepalen m.b.t. de materies die tot hun bevoegdheid behoren.

Reeds bij het decreet van 1999 ontstond er discussie over de vraag of de uitzonderingsgronden die tot de federale bevoegdheid behoren al dan niet moesten hernomen worden in het Vlaamse decreet. Ondanks de opmerkingen van de Raad van State werd gekozen voor de overname van deze uitzonderingsgronden, aangezien dit volgens de Memorie van Toelichting de doorzichtigheid en de leesbaarheid zou verhogen, alhoewel tegelijkertijd werd toegegeven dat dit om legistiek-juridische redenen eigenlijk niet mogelijk is.

De opname van de "federale" uitzonderingsgronden mag dan wel de transparantie ten goede komen, toch stuit deze werkwijze, naast legistiek-juridische bezwaren, ook op andere praktische bezwaren. Zo zal er over moeten gewaakt worden dat de "federale" uitzonderingsgronden woordelijk worden overgenomen (wat niet altijd het geval was in het decreet van 1999), zullen ze steeds moeten aangepast worden wanneer de federale wet wijzigt, en bestaat het gevaar dat er verschillende interpretaties van dezelfde bepaling mogelijk worden.

Tenslotte zou het idee dat in het decreet een allesomvattende opsomming van alle uitzonderingen dient opgenomen te worden, er toe leiden dat in het decreet eveneens uitzonderingsgronden moeten worden bepaald, die tot de federale bevoegdheid behoren maar die niet in de federale wetgeving zijn vermeld. De uitzondering van de rechtspleging (artikel 14, 4°, en artikel 15, § 1, 8°) is immers een federale bevoegdheid; nochtans werd deze uitzonderingsgrond niet opgenomen in de wet van 1994.

Daarom werd ervoor geopteerd om een algemene verwijzing naar de federale uitzonderingsgronden op te nemen.

ONDERAFDELING II

Niet-milieu-informatie

Artikel 13

Bij de uitzonderingsgronden voor de bestuursdocumenten, andere dan deze welke milieu-informatie bevatten, wordt een onderscheid gemaakt tussen absolute uitzonderingen en relatieve uitzonderingen. De absolute uitzonderingen zijn vermeld in dit artikel 13, de relatieve bevinden zich in artikel 14.

Onder absolute uitzonderingen wordt verstaan dat de overheid de openbaarheid moet weigeren wan-

neer bepaalde informatie onder de uitzonderingsgrond valt. Er moet dus geen belangenafweging plaats vinden tussen het door de uitzonderingsgrond beschermde belang met het belang van de openbaarheid, en de weigering tot openbaarmaking moet niet door deze belangenafweging gemotiveerd worden.

1° geheimhoudingsverplichting

De geheimhoudingsverplichting dient wel degelijk te zijn vastgelegd in een materie waarvoor de gemeenschap of het gewest bevoegd is. Dit kan dus in een decreet zijn geregeld, maar tevens in een federale wet, op voorwaarde dat het een aangelegenheid betreft die intussen is overgedragen naar de gemeenschappen of de gewesten.

Ofschoon deze uitzondering duidelijk een absoluut karakter heeft en bijgevolg geen afwegingsproces vereist, dient deze uitzonderingsgrond bekeken te worden in het licht van de geheimhoudingsverplichtingen die in andere wetgeving bestaat, en de manier waarop deze geheimhouding is opgelegd.

Deze uitzondering geldt niet voor milieu-informatie.

2° bescherming van de persoonlijke levenssfeer

De bedoeling en het fundamentele uitgangspunt van deze uitzonderingsbepaling bestaat er onmiskenbaar in om het door de Grondwet in artikel 22 en door het EVRM in artikel 8 aan eenieder toegekende recht op eerbiediging van zijn privé-leven te beschermen t.a.v. de openbaarheid van bestuur. Een schending van de persoonlijke levenssfeer kan slechts in concreto beoordeeld worden en maakt het voorwerp uit van een uitvoerige rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens. Een definitie van het begrip geven is dan ook niet gewenst omdat dit zou kunnen leiden tot een ongewilde beperking.

Artikel 22 van de grondwet bepaalt uitdrukkelijk dat de wet, het decreet of de ordonnantie het recht op eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven moeten waarborgen. Hieruit kan afgeleid worden dat de bescherming van dit grondrecht niet langer uitsluitend tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort.

Deze uitzonderingsgrond behoort tot de Vlaamse bevoegdheid in zoverre het gaat om informatie die betrekking heeft op de persoonlijke levenssfeer die werd ingezameld binnen het kader van de Vlaamse bevoegdheid.

Ook deze absolute uitzonderingsgrond heeft een relatief aspect : er is weliswaar geen afweging met het openbaar belang dat met de openbaarheid is gediend, maar telkens dient wel in concreto geoordeeld te worden of er al dan niet een inbreuk is gepleegd op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Openbaarmaking is echter wel mogelijk indien de persoon van wie de openbaarmaking van de informatie een inbreuk vormt op zijn persoonlijke levenssfeer, alsnog instemt met de openbaarmaking ervan.

3° bescherming van de beraadslagingen van alle instanties die onder het toepassingsgebied van het decreet vallen

Ook bij deze uitzonderingsgrond is geen sprake van relativiteit in de zin van afweging met de openbaarheid. Wel dient bij toepassing van deze uitzonderingsgrond onderzocht te worden in hoeverre een openbaarmaking afbreuk doet aan het geheim karakter van de beraadslagingen van de instanties die onder het toepassingsgebied van het decreet vallen.

Dit artikel vormt een vertaling van op het niveau van de instanties die onder het toepassingsgebied van dit decreet vallen van wat de federale wetgever heeft verwoord in artikel 6, § 2, 3°, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. De parlementaire voorbereiding van dit laatste artikel verduidelijkt dat deze uitzondering "in die zin relatief is dat steeds moet beoordeeld worden of en in welke mate een beraadslaging een geheim karakter heeft. Een beraadslaging die het voorwerp heeft uitgemaakt van een openbaarmaking (...) kan inderdaad niet worden geacht geheim te zijn. Evengoed is het mogelijk dat een bepaald document op een gegeven moment niet kan openbaar gemaakt worden omdat daardoor het geheim karakter van een beraadslaging zou worden geschonden, terwijl dat niet meer het geval is op een later tijdstip en dus het bezwaar tegen de openbaarmaking vervalt. Er moet dus een beoordeling in concreto gebeuren. Wanneer geoordeeld wordt dat de betrokken beraadslaging geheim is, en dat de openbaarmaking van het gevraagde document afbreuk doet aan dit geheim karakter, moet de openbaarheid worden geweigerd." (*Parl. St. Kamer 1992-1993, nr. 1112/1, 16 – 17*).

Deze beveiliging omvat eveneens de stukken die ter beraadslaging aan de Vlaamse regering of een andere instantie die politieke beslissingen neemt en onder het toepassingsgebied van dit decreet

valt, moeten worden voorgelegd, om de besluitvorming van beleidsbeslissingen, die niet tijdsgebonden is, te beschermen. Deze uitzondering kan evenwel geenszins ingeroepen worden om de beslissingen die het gevolg zijn van een beraadslaging aan de openbaarheid te onttrekken.

Het doel van deze uitzondering is "om te vermijden dat de politieke discussie wordt lamgelegd". Het begrip "beraadslagingen" moet begrepen worden in immateriële zin. Een document of een gedeelte ervan wordt met andere woorden aan de openbaarheid onttrokken wanneer, na afweging blijkt dat de lectuur ervan de inhoud van de discussie tijdens een beraadslaging kenbaar maakt, terwijl het een vertrouwelijke discussie betrof. (*Parl. St. Kamer* 1992-93, nr. 1112/1, 18-19).

4° strafvordering en vordering van administratieve sanctie

Deze uitzondering is een bijkomende uitzonderingsgrond die naast de federale uitzonderingsgrond moet toegepast worden, en is ook een absolute uitzonderingsgrond in tegenstelling tot de federale uitzonderingsgrond.

Deze uitzonderingsgrond beoogt te beletten dat het goede verloop van het strafrechtelijk onderzoek terwijl het geschil hangende is, wordt verstoord of dat de rechten van de verdediging worden geschonden.

De uitzonderingsgrond in het decreet verhindert dat een document dat speciaal is opgesteld met het oog op de strafvordering, openbaar gemaakt wordt. Deze documenten kunnen op grond van het decreet niet openbaar gemaakt worden. Veelal zullen deze documenten moeten beschouwd worden als jurisdictionele documenten en daarom ook onderworpen zijn aan artikel 1380 Ger.W. en waaraan uitvoering gegeven werd door artikel 125 van het KB van 28 december 1950 houdende het tarief in strafzaken, dat bepaalt dat geen uitgifte of afschrift der akten van onderzoek of rechtspleging in criminele, correctionele, politie- en tuchtzaken mag worden afgeleverd zonder uitdrukkelijke machtiging van de procureur-generaal bij het hof van beroep of de auditeur-generaal.

Onder deze uitzonderingsgrond vallen evenwel niet de bestuursdocumenten die niet uitsluitend werden opgesteld ten behoeve van de strafvordering, maar eventueel wel in een opsporingsonderzoek gebruikt worden. In dat geval zullen zij evenwel uitgesloten worden van de openbaarmaking op grond van artikel 6, § 1, 5°, van de wet van 11 april

1994 dat bepaalt dat een administratieve overheid de openbaarmaking weigert wanneer de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van de opsporing of vervolging van strafbare 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 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Gemeenschappen en de Gewesten heeft toegekend, een federale bevoegdheid blijft.

De vraag rijst evenwel of deze uitzondering ook geldt voor de opsporing of vervolging van feiten die strafbaar werden gesteld door een decreet.

De Gemeenschappen en Gewesten hebben uitdrukkelijk strafrechtelijke bevoegdheden gekregen.

Behalve de strafbaarstelling en de bepaling van de strafmaat kunnen decreten de toekenning van de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie, de bewijskracht van processen-verbaal regelen en de gevallen bepalen waarin een huiszoeking plaatsvindt.

Het is niet onmiddellijk duidelijk of de wettelijke uitzonderingsbepaling ook geldt voor bestuursdocumenten die werden opgesteld bij toepassing van deze strafrechtelijke bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten.

Daarom wordt de uitzonderingsgrond expliciet vermeld in dit decreet. De federale wet voorziet in dit verband nog in een bijkomende uitzondering, die ook voor de niet-federale overheden geldt, namelijk de geheimhouding van de identiteit van de persoon die het document of de inlichting vertrouwelijk aan de administratieve overheid heeft meegedeeld ter aangifte van een strafbaar of strafbaar geacht feit.

De toenemende trend inzake het opleggen van administratieve sancties maakt een bescherming van bestuursdocumenten die uitsluitend werden opgesteld ten behoeve van een administratieve procedure die leidt tot het opleggen van administratiefrechtelijke sancties noodzakelijk wanneer deze sancties onder het toepassingsgebied vallen van artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR. Men moet immers verhinderen dat diegene die het voorwerp uitmaakt van een administratieve sanctie door de openbaarmaking niet de garanties zou genieten die deze internationaalrechtelijke bepalingen hem in dit geval garanderen. Het EHRM kent aan het begrip "straf" een autonome en materiële inhoud toe en wendt daartoe drie criteria aan : ze onderzoekt

de juridische kwalificatie van de overtreding in het interne recht, ze gaat na of de norm een algemeen karakter heeft en of het doel van de sanctie zowel preventief als repressief is en controleert vervolgens ook de aard en de ernst van de sanctie die kan worden opgelegd. Deze criteria zijn niet cumulatief, maar een cumulatieve benadering kan aangegeven zijn wanneer de analyse van elk criterium afzonderlijk het niet mogelijk maakt om tot een helder besluit te komen omtrent het bestaan van een "strafvervolg" in de zin van artikel 6, § 1, EVRM (EHRM, 24 februari 1994, Bendenoun, Serie A, Vol. 284, § 47). Dit belet niet dat deze bestuursdocumenten wel kunnen openbaar gemaakt worden van zodra de sanctie is opgelegd behoudens eventueel andere uitzonderingsgronden.

5° tuchtmaatregelen

Deze absolute uitzonderingsgrond werd verfijnd. Wanneer er geen mogelijkheid meer is om een tuchtmaatregel op te leggen, zijn de bestuursdocumenten die (uitsluitend) hiervoor werden opgesteld, wel openbaar.

Deze uitzonderingsgrond beoogt te beletten dat het goede verloop van het disciplinaire onderzoek wordt verstoord of dat de rechten van de verdediging worden geschonden terwijl dit onderzoek loopt.

Bestuursdocumenten die niet specifiek werden opgesteld ten behoeve van het uitoefenen van een tuchtonderzoek of het toepassen van tuchtrechtelijke sancties, maar die desondanks deel (kunnen) uitmaken van het tuchtdossier, vallen niet onder deze uitzonderingsgrond.

6° vrijwillig door derden verstrekt

Wanneer een derde aan de overheid vrijwillig informatie heeft verstrekt zonder dat hij daartoe wettelijk, decretaal of anderszins verplicht was, moet de openbaarmaking worden geweigerd wanneer deze informatie uitdrukkelijk als vertrouwelijk werd bestempeld. Heeft de verstrekker de informatie evenwel niet uitdrukkelijk als vertrouwelijk bestempeld, dan kan die informatie worden vrijgegeven.

Zodra de derde verplicht kan worden om de informatie te verstrekken, is deze uitzonderingsgrond niet langer van toepassing. Eventueel kunnen de andere uitzonderingsgronden worden ingeroepen.

De (mogelijke) geheimhouding van vrijwillig verstrekte gegevens is in overeenstemming met de Eu-

ropese richtlijn inzake de vrije toegang tot milieu-informatie.

Deze bepaling werd inhoudelijk niet gewijzigd, formeel werd de formulering met betrekking tot de instemming van de openbaarmaking afgestemd op gelijkaardige bepalingen (art. 13, 2°, art. 14, 3°) door de toevoeging van de formulering "tenzij hij met de openbaarmaking instemt". Er werd geopteerd voor het begrip 'informatie' dat ruimer wordt geacht dan "gegevens" in het decreet van '99.

Artikel 14

De in dit artikel opgenomen uitzonderingsgronden hebben alle een relatief karakter, dit wil zeggen dat de hieronder vermelde belangen dienen afgewogen te worden tegenover het belang van de openbaarheid.

De in dit artikel vermelde uitzonderingen zijn evenwel niet facultatief, maar verplicht. Dit wil zeggen dat indien na het proces van de belangenafweging geoordeeld wordt dat het te beschermen belang belangrijker wordt geacht dan het belang van de openbaarheid, deze uitzondering moet worden toegepast. De belangen die beschermd worden zijn maar beschermenswaardig voorzover de openbaarmaking schade aan een bepaald belang toebrengt. En zelfs wanneer er schade aan dit belang wordt aangebracht is dit nog niet voldoende om het aan de openbaarmaking te onttrekken. Via een afwegingsproces moet duidelijk worden dat het belang dat men wil beschermen zwaarder doorweegt dan het algemeen belang dat gebaat is met de openbaarmaking. Zo zullen fabrieksgeheimen in bepaalde gevallen toch moeten openbaar gemaakt worden als de openbaarmaking in functie staat van een hoger belang zoals bv. de volksgezondheid. Het belang van de openbaarmaking zal in dit geval zwaarder wegen dat de schade die aangebracht wordt aan het belang dat gediend is met een fabrieksgeheim. Dit geldt trouwens voor alle uitzonderingsgronden die betrekking hebben op milieu-informatie.

De formulering in de kopzin van de zinsnede "als ze hebben vastgesteld...", zoals deze werd gebruikt in het decreet van 1999, werd vervangen door de zinsnede "indien ze van oordeel zijn" aangezien deze formulering meer wijst op het relatief karakter en de belangenafweging.

Bij deze relatieve uitzonderingsgronden werden een aantal belangrijke wijzigingen doorgevoerd :

- de uitzondering inzake de eindbeslissing werd geschrapt ;
- de burgerlijke of administratieve rechtspleging die in het decreet van '99 in een afzonderlijke paragraaf was opgenomen en die gelet op de hierin vervatte belangenafweging tot een overbodige of niet-toepasbare uitzonderingsgrond leidde, werd als een duidelijke relatieve uitzonderingsgrond geformuleerd ;
- een bijkomende uitzonderingsgrond inzake de vertrouwelijkheid van handelen van een bestuursinstantie werd toegevoegd.

1° economisch, financieel of commercieel belang van een instantie

Deze uitzondering moet het beleid of de beleidsinstanties van de instanties (algemeen belang) en de economische, financiële en commerciële belangen van alle instanties die onder de bevoegdheid van de gehele Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen, beschermen tegen het risico van speculatieve daden die voorkennis van informatie kan meebrengen.

De decreetgever achtte een verdere beperking van deze uitzonderingsgrond niet nodig, gelet op de belangenafweging die voor het inroepen van deze uitzonderingsgrond verplicht is. Door deze belangenafweging zijn het immers alleen maar fundamentele belangen van de overheid die kunnen opwegen tegen de openbaarmaking en bijgevolg beschermd kunnen worden.

Onder instantie kan alleen worden verstaan een instantie bedoeld in artikel 4, § 1.

Deze uitzondering geldt niet in geval van milieu-informatie.

2° internationale betrekkingen

Op grond van artikel 167 van de grondwet en de bijzondere wet is de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd voor het regelen van de internationale samenwerking, het sluiten van en rechtskracht verlenen aan verdragen, het doen opzeggen van verdragen die de Koning over deelstaatmateries gesloten heeft, om de staat België te vertegenwoordigen, om samenwerkingsakkoorden te sluiten over het voeren van buitenlandse betrekkingen, om mede het buitenlands beleid van België te bepalen in de procedures in de Interministeriële Conferentie en in het kader van de samenwerkingsakkoorden.

In zoverre de openbaarmaking van een document de internationale betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap in al de hogergenoemde gevallen kan verstoren, m.a.w. dat er schade wordt toegebracht aan het internationaal belang, moet een overheid de openbaarheid weigeren op grond van deze uitzondering.

De uitzondering geldt eveneens voor de betrekkingen die het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap onderhoudt met de federale overheid of de andere regionale overheden.

Ten opzichte van het decreet van '99 werden in deze tekst enkele juridische correcties aangebracht, teneinde meer rechtszekerheid te bekomen.

Door het gebruik van de bewoordingen "met inbegrip van", leek het volgens de letterlijke tekst van het decreet van '99 dat de betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap met de federale overheid en de andere gemeenschappen en gewesten als 'internationale betrekkingen' beschouwd dienden te worden. Door deze toevoeging aan het begrip "internationale betrekkingen", bestond tevens het gevaar dat dit begrip te ruim zou worden geïnterpreteerd. Deze anomalie werd weggewerkt. Anderzijds werd uitdrukkelijk toegevoegd dat deze uitzondering ook kan ingeroepen worden in betrekkingen met supranationale instellingen (Europese Raad, Parlement en Commissie).

3° commerciële en industriële informatie

De bepaling beoogt de bescherming van de vertrouwelijke, aan een instantie meegedeelde, commerciële en industriële gegevens, die in globa als 'ondernemingsgegevens' kunnen beschouwd worden voorzover dit geen afbreuk pleegt aan de federale bevoegdheid op dit vlak. Daarbij horen ook de handelsgeheimen.

Het begrip handelsgeheim kan omschreven worden als : informatie die niet technisch van aard is, maar een commerciële waarde vertegenwoordigt zoals boekhoudkundige gegevens, lijsten van cliënteel en leveranciers, winstcijfers, omzet, stocks, enz. Het gaat dus in het algemeen om gegevens die voor de onderneming van belang zijn en waarvan de openbaarmaking van aard is haar nadeel te berokkenen.

De overheid kan de openbaarmaking van deze gegevens afwijzen als ze een vertrouwelijk karakter hebben, d.w.z. als na afweging blijkt dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het ondernemingsbelang.

Wanneer dit geldt kan de door de overheid als vertrouwelijk beschouwde informatie toch vrijgegeven worden indien de betrokken leverancier van de informatie, op eigen initiatief of na overleg, instemde met de openbaarmaking ervan.

De formulering van deze uitzonderingsgrond werd op verschillende punten aangepast :

- Om het relatief karakter van deze uitzonderingsgrond te benadrukken werd verduidelijkt dat niet zozeer de vertrouwelijke commerciële en industriële gegevens moeten beschermd worden, maar wel het vertrouwelijk karakter ervan.
- Het intellectueel eigendom wordt niet langer gezien als een voorbeeld van commerciële en industriële informatie. Het intellectueel eigendomsrecht behoeft immers een afzonderlijke bescherming : niet de openbaarmaking op zich van informatie die beschermd is door het intellectueel eigendomsrecht behoeft bescherming, alleen het ongeoorloofd kopiëren van dergelijke informatie is strikt gereguleerd door de auteurswet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten (zie verder artikel 20, § 2, laatste lid).
- De toevoeging van de voorwaarde dat het moet gaan om informatie die aan de overheid is meegedeeld werd geschrapt. Het is immers niet uitgesloten dat bepaalde commerciële en industriële informatie langs andere wegen, bv. na plaatsbezoek door de overheid ter plaatse, aan de overheid bekend geraakt. Ook de aldus verkregen informatie dient op dezelfde wijze beschermd te worden.
- Voor de bepaling inzake de toestemming van de betrokken persoon werd zoals in andere bepalingen gekozen voor een uniforme formulering.

Deze uitzonderingsgrond bestaat ook voor milieu-informatie, maar is voor milieu-informatie heel wat strikter (zie artikel 15, § 1, 7°).

4° rechtspleging

Deze uitzonderingsbepaling stelt dat bestuursdocumenten betreffende aangelegenheden die het voorwerp uitmaken van een burgerlijk of administratief rechtsgeding, volgens het decreet niet voor openbaarheid in aanmerking komen.

Deze uitzonderingsgrond is ingegeven door het deontologisch probleem waarmee de overheid ge-

confronteerd 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.

Hierbij kan nog aangehaald worden dat artikel 3 van de Europese richtlijn inzake milieu-informatie een gelijkaardige uitzondering voorziet t.a.v. de openbaarheid van zaken die bij de rechter aanhangig zijn of geweest zijn.

Ook deze formulering werd enigszins aangepast.

Door de opname van deze uitzondering in de lijst van relatieve uitzonderingen, waarvoor een klassieke belangenafweging is vereist, en niet meer als een aparte categorie van uitzondering, zoals dit in het decreet van 1999 het geval was, wordt de toepassing van deze uitzonderingsgrond opnieuw verduidelijkt.

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.

5° handelen van bestuursorganen

De vertrouwelijkheid van het handelen van een instantie is een uitzonderingsgrond die niet voorkwam onder het decreet van 1999.

De decreetgever is van oordeel dat informatie over bepaalde handelingen van de overheid vertrouwelijk moet kunnen zijn, omdat de overheid anders niet in staat is bepaalde aspecten van haar taak naar behoren uit te oefenen.

Op Europees en internationaal vlak bestaat deze uitzondering eveneens : zowel in de Richtlijn als in het Verdrag van Aarhus is een uitzondering opgenomen die de vertrouwelijkheid van het handelen van overheidsinstanties beschermt.

In het voorliggende decreet kan de "*vertrouwelijkheid van het handelen van een bestuursinstantie*" slechts ingeroepen worden in drie specifieke situaties. De vertrouwelijkheid van het handelen moet noodzakelijk zijn voor de uitoefening van één van drie volgende overheidstaken :

- de uitoefening van de administratieve handhaving ;
- de uitvoering van een interne audit ;
- de politieke besluitvorming.

In het decreet is uitdrukkelijk bepaald dat deze vertrouwelijkheid *noodzakelijk* moet zijn voor de vermelde situaties. Zo zal bv. een inspectieplan niet aan de openbaarheid worden onttrokken indien geoordeeld wordt dat het administratieve handhavingsbeleid hiermee niet in het gedrang komt, a fortiori indien hiervan een preventief effect wordt verwacht.

Daarentegen zullen documenten die opgesteld worden ter voorbereiding van gerichte, onaangekondigde controles of reactieve inspecties (dit wil zeggen controles ten gevolge van bv. klachten of voorvallen of op verzoek van parketten) vertrouwelijk zijn indien de geheimhouding ervan noodzakelijk is om de controle effectief te laten verlopen.

– *administratieve handhaving*

De decreetgever is van oordeel dat sommige taken die worden uitgevoerd in een specifieke fase van de beleidscyclus, nl. 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 uitvoeren 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 voorzover kan gemotiveerd worden dat geheimhouding noodzakelijk is voor een effectief of efficiënt overheids-optreden.

De uitzonderingsgrond is vergelijkbaar met die van artikel 13, 4°. Op grond van deze laatste bepaling kunnen documenten die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering worden opgesteld, aan de openbaarheid worden onttrokken. Gelet op het feit dat de administratieve handhaving voor sommige beleidsdomeinen erg belangrijk is, is een gelijkaardige bescherming als voor de strafrechtelijke handhaving zeker verantwoord.

Bovendien kan onttrekking aan de openbaarheid van een bepaald documenten in een concreet handavingsdossier nodig zijn om te vermijden dat het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) wordt geschonden. Een dergelijke schending zou er immers toe kunnen leiden dat geen administratieve sanctie meer kan worden opgelegd.

Een verschilpunt met de uitzonderingsgrond van artikel 13, 4°, is dat het hier gaat om een relatieve uitzonderingsgrond.

– *interne audit*

Interne audits zijn een recent verschijnsel die een grote mate van vertrouwelijkheid vergen tijdens hun uitvoeringsfase. Volgende argumenten kunnen aangevoerd worden om deze uitzonderingsgrond in te voeren :

- Bij de aanvang van een auditopdracht weet men nooit tot welke resultaten men kan komen. Zo kan men tijdens de uitvoering van een 'gewone' geplande geïntegreerde audit plots op een aantal feiten stuiten, waardoor er een administratief onderzoek opgestart moet worden. M.a.w. elke auditopdracht kan aanleiding geven tot een administratief onderzoek.
- Tijdens een auditopdracht worden er documenten opgesteld, waarin de bevindingen van de Interne Audit weergegeven worden. Deze bevindingen worden in latere stadia steeds afgetoetst met de geauditeerde (bij het ontwerprapport, tijdens de sluitingsmeeting). Op elk van deze ogenblikken is er een bespreking met de geauditeerde en kunnen de neergeschreven bevindingen nog aangepast worden (bv. indien de Interne Audit een verkeerde interpretatie aan bepaalde vaststellingen heeft gegeven). De rapporten worden steeds ter beschikking van de geauditeerde gesteld. Indien deze documenten voor de sluitingsmeeting aan anderen, buiten de geauditeerde, openbaargemaakt zouden moeten worden, dan zou dit enkel tot verwarring en misvattingen aanleiding kunnen geven.
- Ook zou men kunnen poneren dat de in het Charter ingeschreven onafhankelijkheid en objectiviteit van de Interne Audit in het gedrang zou kunnen komen, indien informatie te vlug vrijgegeven wordt. Er zou druk uitgeoefend kunnen worden om het rapport in een bepaalde zin aan te passen waardoor de objectiviteit en onafhankelijkheid in grote mate gehypothekeerd zou kunnen worden.

De vertrouwelijkheid omtrent de resultaten van de interne audits is evenwel niet langer vereist zodra de beleidsverantwoordelijken kennis hebben gekregen van deze resultaten. Natuurlijk is het mogelijk om op dat ogenblik eventueel andere uitzonderingsgronden, zoals voorzien in dit decreet, in te roepen om alsnog bepaalde documenten aan de openbaarheid te onttrekken. Zo zullen sommige documenten niet openbaar kunnen gemaakt worden, doordat ze informatie bevatten die vertrouwelijk door derden werd meegedeeld of omdat ze werden opgesteld ten behoeve van een mogelijke tuchtprocedure.

De detailrapporten en de synthesesrapporten die worden opgesteld door de entiteit Interne Audit bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap komen in aanmerking voor openbaarmaking (na kennisgeving aan de beleidsverantwoordelijken), terwijl de voorbereidende werkdocumenten dat niet zullen zijn.

– *politieke besluitvorming*

Naast het geheim van de beraadslagingen van de Vlaamse regering en andere overheden, waarvoor een uitzonderingsgrond is voorzien in artikel 13, 3°, van dit decreet, kan het noodzakelijk zijn ook andere informatie te beschermen die met de politieke beraadslaging heeft te maken.

Hierbij wordt dan onder meer bedoeld de besprekingen tussen bestuurspartners die geen formele beraadslagingen zijn, de adviezen van kabinetsleden aan hun minister, burgemeester, enz. in het kader van politieke afwegingen of beraadslagingen.

Het begrip politieke beraadslagingen dient strikt geïnterpreteerd.

Een dossier dat zich bevindt op een kabinet, bijvoorbeeld met het oog op een beslissing van een minister, gedeputeerde, burgemeester of schepen, dient beschouwd als een bestuursdocument dat voor openbaarmaking in aanmerking komt. Het behoort niet tot de informatie die strikt genomen met de politieke beraadslaging heeft te maken.

Het document opgemaakt door een (kabinets)medewerker daarentegen, met het oog op het adviseren tot het nemen van een beslissing en waarin diverse politieke, maatschappelijke, economische, fi-

nanciële belangen worden afgewogen dient niet openbaar gemaakt.

Zoniet wordt de politieke besluitvorming onmogelijk.

6° openbare orde en veiligheid

Belangrijke delen van de materie inzake openbare orde en veiligheid behoren tot de federale bevoegdheid. Dit neemt niet weg dat sommige aspecten van openbare orde en veiligheid gewestelijke of gemeenschapsbevoegdheid zouden kunnen zijn, bv. omwille van de overdracht van de bevoegdheid om de gemeentewet te wijzigen.

Wat de openbare orde betreft is de situatie onduidelijk. Dit heeft te maken met het feit dat het begrip openbare orde een ruim en vrij vaag begrip is dat door de rechtspraak wordt ingevuld. Artikel 4 van de bijzondere wet van 13 juli 2001 (het Lambertmont-akkoord) bepaalt uitdrukkelijk dat de decreetgever niet bevoegd wordt om artikel 135, § 2, van de Gemeentewet te wijzigen. Deze laatste bepaling vertrouwt een aantal aspecten van de bewaking van de (materiële) openbare orde toe aan de gemeente en de burgemeester. Toch rijst er twijfel over de bevoegdheidsverdeling. Zo wordt artikel 119bis, zijnde de bevoegdheid voor de gemeenteraad om politiereglementen te maken, wel overgedragen.

Sommige aspecten van het begrip veiligheid, zoals de externe veiligheid, zijn gewestelijke bevoegdheid.

Omwille van het feit dat sommige aspecten van het begrip onder bevoegdheid van de Gewesten en de Gemeenschappen (kunnen) vallen, werd deze uitzonderingsgrond veiligheidshalve toch behouden in het decreet.

ONDERAFDELING III

Milieu-informatie

Artikel 15

Artikel 15 bevat de inhoudelijke uitzonderingsgronden die van toepassing zijn op milieu-informatie. Er moet daarbij een onderscheid gemaakt wor-

den tussen milieu-informatie in het algemeen en Seveso-informatie.

Artikel 15, § 1

In tegenstelling tot het decreet van 1999 werden de bepalingen inzake de uitzonderingen ingeval van milieu-informatie niet langer meer in hetzelfde artikel opgenomen als de 'algemene' uitzonderingen die gelden voor andere informatie dan milieu-informatie. De werkwijze onder het decreet van 1999 had ongetwijfeld het voordeel dat een grote mate van afstemming bereikt werd tussen het regime van de milieu-informatie en de andere informatie. Anderzijds kwam de transparantie en de leesbaarheid van het decreet door de onderliggende kruisverwijzingen ernstig in het gedrang. Dit was een eerste reden om in het nieuwe decreet de uitzonderingsgronden inzake milieu-informatie in een afzonderlijk artikel op te nemen. Daarnaast dienden de bepalingen inzake milieu-informatie in overeenstemming gebracht te worden met de nieuwe verplichtingen die opgelegd worden door het Verdrag van Aarhus en de nieuwe EU-richtlijn.

De uitzonderingsgronden inzake milieu-informatie werden in één artikel gebundeld. Een onderscheid tussen absolute en relatieve uitzonderingen is immers onmogelijk aangezien alle (inhoudelijke) uitzonderingsgronden omwille van Europese en internationale verplichtingen een relatief karakter moeten hebben. De belangenafweging met het openbaar belang dat met de openbaarheid is gediend houdt echter in dat de beoordelingsmarge van de overheid enkel precies in het kader van de belangenafweging mogelijk is. Eens de balans is opge maakt, en de bescherming van de opgesomde belangen doorweegt, is er geen interpretatiemarge meer en moet de aanvraag worden afgewezen. Om deze reden wordt in de kopzin van artikel 15 gesteld dat overheden in dat geval de aanvraag "afwijzen" in plaats van "kunnen" afwijzen, zoals in het decreet van 1999.

Ondanks dit belangrijke verschil met de andere 'gewone' informatie, met name het relatief karakter van de uitzonderingsgronden in geval van milieu-informatie, bestaat toch een grote gelijkenis met de 'gewone' uitzonderingsgronden. Voor milieu-informatie werd het grootste gedeelte van de uitzonderingen in geval van "gewone" informatie trouwens woordelijk hernomen, maar werd er een relatief karakter aan toegekend: het vertrouwelijk karakter van persoonsgegevens, van de informatie uitsluitend opgesteld ten behoeve van de strafvordering of mogelijke tuchtmaatregelen, de door derden verstrekte informatie, het vertrouwelijk karakter van de internationale betrekkingen, de rechts-

pleging en de vertrouwelijkheid van het handelen van een instantie. Bepaalde uitzonderingsgronden gelden niet voor milieu-informatie, zoals de wettelijke geheimhoudingsverplichting, en het economisch, financieel of commercieel belang van de overheid. De uitzondering inzake het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie is strikter geformuleerd. Tenslotte vormt de bescherming van het milieu waarop de informatie betrekking heeft een specifieke uitzonderingsgrond voor milieu-informatie.

6° internationale betrekkingen ;

8° rechtspleging ;

9° handelen van de milieu-instantie ;

10° de openbare orde en veiligheid.

Voor de openbaarheid van milieu-informatie gelden in dat geval precies dezelfde uitzonderingen als voor de openbaarheid van andere informatie.

1° persoonlijke levenssfeer ;

2° beraadslaging van de Vlaamse regering en andere bestuursorganen ;

3° strafvordering of vordering van administratieve sanctie ;

4° tuchtmaatregelen ;

5° door derden verstrekte informatie.

Voor de openbaarheid van milieu-informatie gelden deze uitzonderingen eveneens (woordelijk overgenomen uit het algemene regime), maar ze hebben wel een relatief karakter.

7° commerciële en industriële informatie

Deze uitzondering is enigszins strikter voor milieu-informatie.

Voor milieu-informatie is vereist dat het moet gaan om de bescherming van een legitiem economisch belang, zijnde een belang dat gelegitimeerd is omwille van economische redenen. Zo zou bepaalde commerciële informatie, die door de exploitant al publiek is gemaakt of waarvoor geen redelijke beschermingsmaatregelen zijn genomen, toch onder de openbaarmaking kunnen vallen. Ook de omvang van de mogelijke schade en het competitief voordeel dat aan concurrenten zou worden geven door de openbaarmaking zijn elementen voor de bepaling van het legitiem economisch belang.

11° bescherming van het milieu

Deze uitzondering geldt alleen voor milieu-informatie en de formulering ervan werd overgenomen uit de nieuwe EU-richtlijn en het Verdrag van Aarhus. Het gaat hier bij voorbeeld om informatie die de bescherming van zeldzame planten of diersoorten in het gedrang zou kunnen brengen.

Artikel 15, § 2

Voor milieu-informatie geldt bovendien de bijzonderheid dat speciale aandacht wordt besteed aan informatie met betrekking tot emissiegegevens. Dit betekent niet dat er een automatisch en onvoorwaardelijk recht bestaat op openbaarheid van emissiegegevens, maar wel dat een aantal van de in § 1 genoemde uitzonderingen niet kunnen ingeroepen worden. Bovendien is het zo dat in de gevallen waar de uitzonderingen van § 1 wel mogen ingeroepen worden, er van uitgegaan wordt dat het openbare belang makkelijker zal doorwegen in het geval dat informatie over emissies gevraagd wordt.

Het begrip "emissie" dient te worden opgevat als gedefinieerd in artikel 1.1.2, § 1, 3°, van het DABM. Deze definitie luidt : *"elke inbreng door de mens van verontreinigingsfactoren in de atmosfeer, de bodem of het water"*.

Artikel 15, § 3 (Seveso-informatie)

Wanneer de aanvraag om toegang betrekking heeft op informatie bedoeld in het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn, kunnen bepaalde uitzonderingsgronden niet ingeroepen worden. Artikel 32 van het samenwerkingsakkoord wil uitvoering geeft aan artikel 20 van de Seveso II-richtlijn en bepaalt daartoe het volgende :

"Ter wille van de doorzichtigheid stellen de bevoegde diensten de op grond van dit samenwerkingsakkoord verkregen inlichtingen ter beschikking van alle natuurlijke personen of rechtspersonen die daarom verzoeken.

De inlichtingen kunnen vertrouwelijk worden gehouden in de gevallen bepaald in de op de bevoegde dienst in kwestie toepasselijke wetgeving inzake openbaarheid van bestuur."

Een correcte omzetting van de Seveso II-richtlijn veronderstelt dan ook dat de interne openbaar-

heidswetgeving in overeenstemming is met artikel 20, tweede lid, van deze richtlijn. Deze luidt als volgt : "Ter wille van de doorzichtigheid verplichten de Lid-Staten de bevoegde autoriteiten ertoe de op grond van deze richtlijn verkregen inlichtingen ter beschikking te stellen van alle natuurlijke personen of rechtspersonen die daarom verzoeken.

Voorzover de nationale bepalingen daarin voorzien, kunnen de door de bevoegde autoriteiten en de Commissie ontvangen inlichtingen evenwel vertrouwelijk worden gehouden indien zij afbreuk kunnen doen aan :

- het vertrouwelijk karakter van de beraadslagingen van de bevoegde autoriteiten en de Commissie ;
- het vertrouwelijk karakter van internationale betrekkingen en nationale defensieaangelegenheden ;
- de veiligheid van de staat of de mogelijkheid van het voorkomen van sabotage ;
- het vertrouwelijk karakter van een vooronderzoek of van een lopende juridische procedure ;
- vertrouwelijke commerciële of industriële gegevens, met inbegrip van de intellectuele eigendom ;
- het vertrouwelijk karakter van persoonlijke gegevens en/of dossiers ;
- het vertrouwelijk karakter van gegevens die zijn verstrekt door een derde die gevraagd heeft deze gegevens als vertrouwelijk te behandelen."

Uit een vergelijking tussen de uitzonderingen die ingeroepen kunnen worden voor milieu-informatie in het algemeen en zgn. Seveso-informatie, blijkt dat voor deze laatste informatie de uitzonderingen vermeld in § 1, 9° (de vertrouwelijkheid van het handelen van een milieu-instantie, voorzover deze vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving, de uitvoering van een interne audit of de politieke besluitvorming), en § 1, 11° (de bescherming van het milieu waarop de informatie betrekking heeft), op grond van de Seveso II-richtlijn niet kunnen ingeroepen worden.

AFDELING 3

Verbetering of aanvulling van bestuursdocumenten

Artikel 16

Dit artikel bepaalt uitdrukkelijk het recht van eenieder om de foute of onvolledige informatie over hem/haar die in bestuursdocumenten werden ontdekt, door de overheid te laten verbeteren of aanvullen. De verbetering of aanvulling van deze informatie is kosteloos.

De verzoeker dient alle bewijsstukken die normalerwijze noodzakelijk zijn voor het opstellen van de documenten voor te leggen en dient zich te richten tot de bevoegde administratieve overheid.

Wanneer natuurlijk een specifieke procedure voorgeschreven is, dan kan de verbetering of aanvulling slechts op grond van deze procedure plaatsvinden. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de bevolkingsregisters en de akten en registers van de burgerlijke stand.

Afdeling 4, die de aanvraagprocedure regelt, is ook van toepassing op aanvragen tot verbetering of aanvulling van bestuursdocumenten.

AFDELING 4

De aanvraagprocedure

De bepalingen van afdeling 4 gelden zowel voor de verbetering, de openbaarmaking of de aanvulling van bestuursdocumenten, behalve wanneer het anders is aangegeven.

De procedureregels, die onder het decreet van 1999 in een lang uitgesponnen artikel 11, maar ook gedeeltelijk bij de algemene bepalingen (artikel 7) terug te vinden waren, werden in dit decreet opnieuw samengebracht en in een zo logisch mogelijke, chronologische volgorde gerangschikt. Achtereenvolgens komen aan bod : de wijze waarop de aanvraag moet worden ingediend, de instantie waar de aanvraag wordt ingediend, de behandeling van de aanvraag door de instantie, en de beslissing van de instantie.

Artikel 17, § 1

In dit artikel wordt beschreven op welke wijze een aanvraag om openbaarheid moet gebeuren.

De versoepeling van de administratieve lasten voor de burgers, de vereenvoudiging van de administratieve procedures is een constante bekommernis van de Vlaamse overheid. Deze bekommernis komt ook tot uiting in de vereenvoudiging van de aanvraagprocedure in het voorliggend decreet. Wanneer de burger op zoek gaat naar informatie van de overheid, dient deze drempel zo laag mogelijk te zijn.

In het verdrag van Aarhus en de EU-richtlijn wordt het belang van de nieuwe communicatietechnologie en de geïnformatiseerde openbaarheid benadrukt. In het huidige decreet wordt hiermee terdege rekening gehouden, zowel bij de aanvraagprocedure in geval van "passieve openbaarheid" als bij het verzamelen en actief verstrekken van informatie door de overheid.

Een belangrijke nieuwigheid in het decreet is de mogelijkheid voor de burger om zijn aanvragen eveneens per fax of per e-mail in te dienen. Gelet op de huidige moderne communicatiemiddelen is het wenselijk om de mogelijkheden van de fax en de e-mail op te nemen, waardoor de behandeling van de aanvragen vlotter kan verlopen. Het is immers zo dat er weinig discussie kan zijn over de datum van de aanvraag, aangezien de verzoeken in een register worden genoteerd. Bovendien kan het verzendingsbewijs van een fax of het registratieformulier van een e-mail, mocht er toch discussie ontstaan, als begin van bewijs dienen voor de datum van aanvraag.

Eveneens kan de burger zich ter plaatse aanbieden bij de instantie en zijn aanvraag daar mondeling richten tot een ambtenaar of bediende. In dit geval dient weliswaar ter plaatse een formulier ingevuld te worden door de verzoeker, hierbij desnoods bijgestaan door een personeelslid van de instantie. Deze aanvraag wordt vervolgens geregistreerd. Een telefonische aanvraag is evenwel in het kader van het decreet niet mogelijk.

De aanvraag dient uiteraard de betrokken aangelegenheid te omvatten, en indien mogelijk de specificering van het gevraagde bestuursdocument zelf. Teneinde de overheid toe te laten op een juiste manier te antwoorden, moet ook het juiste en volledige adres van de aanvrager bekend zijn. Dit moet evenwel ruim geïnterpreteerd worden : het volstaat dat de overheid het adres kent waarnaar het antwoord moet verstuurd worden. Zo zal een e-mailadres al volstaan.

Deze soepele procedure is evenwel niet van toepassing in specifieke gevallen, waar, gelet op de ge-

voeligheid van de gevraagde informatie, bijkomende elementen nodig zijn. Dit is het geval wanneer vertrouwelijke persoonsgegevens, vertrouwelijk commerciële of industriële informatie of informatie die door derden vrijwillig werd verstrekt, gevraagd worden. In dit geval dient de aanvrager te bewijzen dat hij de instemming heeft verkregen van de betrokken persoon – zonder dewelke de aanvraag zal worden afgewezen door het invoeren van de uitzonderingsgrond – maar dan moet in de beslissing meegedeeld worden dat de aanvraag alsnog kan worden ingewilligd indien de aanvrager deze instemming bekomt – of, in geval van vertrouwelijke persoonsgegevens, dient hij zijn identiteit te bewijzen.

De aanvrager kan ook de vorm aangeven waarin hij een bestuursdocument wenst te ontvangen. Daarmee wordt niet alleen de vorm van de drager bedoeld (geschreven document, elektronisch bestand) maar ook eventueel het formaat waarin de elektronische informatie dient ter beschikking gesteld te worden (bij voorbeeld een welbepaald bestandsformaat).

Conform de nieuwe Europese Richtlijn inzake toegang tot milieu-informatie, wordt ook de mogelijkheid geboden aan de aanvrager, voor wat betreft milieu-informatie, om een voorstel van termijn te doen waarbinnen hij de informatie wenst te ontvangen.

Artikel 17, § 2

In principe moet een aanvrager geen belang aantonen.

In het Verdrag van Aarhus, werd, na lange discussies, de oorspronkelijke en gebruikelijke formulering "without an interest to be proved" uiteindelijk gewijzigd in de bepaling "without an interest having to be stated".

Er werd niet overwogen om in het openbaarheidsdecreet het begrip "aantonen" te vervangen door "aanvoeren", aangezien het verschil tussen beide begrippen volgens het woordenboek van Van Dale miniem is. Evenmin werd de term "stellen" van een belang, begrip dat gebruikt wordt in de officiële vertaling van het Verdrag van Aarhus (en de richtlijn), gebruikt aangezien dit begrip niet gebruikelijk is. De klassieke bepaling dat de aanvrager geen belang moet aantonen, werd behouden. Deze bepaling heeft immers in praktijk nooit aanleiding gegeven tot interpretatieproblemen, en moet soepel worden geïnterpreteerd. Voor gewone aanvragen om openbaarheid moet er eenvoudigweg geen be-

lang aangetoond worden omdat er geen belang moet aanwezig zijn.

– informatie van persoonlijke aard

Het aantonen van een belang is evenwel toch vereist als de aanvraag de openbaarmaking van informatie van persoonlijke aard betreft. De opzet van de regeling is in wezen de openbaarmaking (in casu aan derden) te beperken van informatie in bestuursdocumenten die een beoordeling, een waardeoordeel of een gedragsbeschrijving bevatten over een individueel persoon. Het beschrijven van een gedrag of het beoordelen/evalueren houdt immers het omgaan in met sterk individu-gebonden informatie. Dit is een delicate aangelegenheid die om de nodige discretie vraagt.

Dit belang wordt nader gespecificeerd ; bij een verzoek tot inzage van informatie van persoonlijke aard moet geval per geval nagegaan worden of het document (of de beslissing die hiermee samenhangt) de verzoeker rechtstreeks in zijn rechtssituatie raakt.

Enkel indien de informatie over de aanvrager zelf handelt, moet dit belang niet *aangetoond* worden. Dit geldt trouwens ook wanneer de informatie van persoonlijke aard ook onder het begrip milieu-informatie te kwalificeren is.

Deze voorwaarde is dus eveneens van toepassing bij het verzoek tot inzage van evaluatiedossiers van ambtenaren. Een objectief criterium beperkt het recht op inzage van deze informatie. Enkel de personen die het vereiste belang kunnen *aantonen*, zullen evaluatiedossiers van anderen kunnen inkijken.

Voor de beperkte openbaarheid van de bedoelde beoordelingsdocumenten kan echter ook een belang voor de behoorlijke werking van de administratieve overheden aangehaald worden. M.n. kan gewezen worden op het risico dat een ruime openbaarheid van deze documenten, een "vrije" en zo duidelijk mogelijke beoordeling zou hypothekeren en deze zou laten verworden tot het debiteren van vage, nietszeggende algemeenheden. Daarnaast kan er ook op gewezen worden dat de functionele evaluaties van het personeel – die zeker behoren tot deze informatie van persoonlijke aard – zich bevindt in documenten zijn die te maken hebben met de interne werking van de organisatie. Als zodanig wordt de inzage ervan uitgesloten voor personen die geen deel uitmaken van deze organisatie.

In deze context moet het aantonen van het omschreven belang beschouwd worden als een ontvankelijkheidsvereiste voor de openbaarheidsaanvraag waaraan in eerste instantie moet voldaan worden.

Zoals de Raad van State in zijn advies L. 27.544/3, blz. 20, opmerkte kan het vereiste rechtstreekse en persoonlijke belang in sommige gevallen, bv. voor een wetenschappelijk onderzoek, een onevenredige beperking van de toegang tot documenten van persoonlijke aard inhouden. Hiermee rekening houdend kan gesteld worden dat over informatie van persoonlijke aard geanonimiseerde gegevens kunnen vrijgegeven worden wanneer een wetenschappelijk belang kan aangetoond worden.

Voor de openbaarmaking van documenten van persoonlijke aard zal eerst een onderzoek noodzakelijk zijn naar de aanwezigheid van een belang. Indien dit belang aanwezig is, zal het verzoek aan de uitzonderingsgronden worden getoetst. Er bestaat een wezenlijk verschil tussen "informatie van persoonlijk aard" en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (zie artikel 13, 2°, en artikel 15, § 1, 6°) : informatie van persoonlijke aard heeft vaak te maken met de beroepsactiviteiten, zoals evaluatiedossiers van ambtenaren, en in principe hebben zij geen betrekking op het privé-leven (tenzij dat elementen uit het privé-leven het functioneren van de beroepsactiviteiten zouden beïnvloeden). Wanneer de aanvrager een belang aantoonst dan moet het bestuursdocument waarop zijn aanvraag betrekking heeft, volledig onderworpen worden aan een onderzoek naar de inroepbaarheid van de uitzonderingsgronden.

Ten opzichte van het decreet van 1999 werd deze bepaling op een drietal punten gewijzigd : zo werd de vereiste van het belang geschrapt voor milieu-informatie maar werd de omschrijving van het belang uitgebreid tot personen die niet alleen ongunstig maar ook gunstig rechtstreeks en persoonlijk in hun rechtssituatie kunnen worden geraakt. Tenslotte werd ook de bepaling eenvoudiger geformuleerd om de leesbaarheid ervan te verhogen.

- De bepaling van het decreet van 1999 volgens dewelke steeds een belang moest aangetoond worden in geval van aanvragen om openbaarmaking van documenten van persoonlijke aard, (met de 'vrijstelling' van het aantonen van het belang voor diegene waarover het document van persoonlijke aard handelt) is in principe strijdig zowel met het Verdrag van Aarhus als met de EU-richtlijn 90/313/EEG en (het voorstel van) (de) nieuwe Richtlijn, in het eerder

theoretisch geval dat persoonlijke documenten ook milieu-informatie zouden bevatten. Bij het opstellen van het decreet van 1999 werd er van uit gegaan dat documenten van persoonlijke aard nooit milieu-informatie kunnen bevatten. Hieraan kan getwijfeld worden : zo zou het persoonlijke standpunt van een persoon ten opzichte van het milieu of het milieubeleid kunnen beschouwd worden als informatie van persoonlijke aard dat toch ook deels als milieu-informatie kan gekwalificeerd worden.

- De Europese Commissie neemt in het algemeen het standpunt in dat zelfs indien het onmogelijk is menige concrete situatie te bedenken waarin een uitzondering (en bij uitbreiding elke beperking op het recht op openbaarheid), die niet in de richtlijn is bepaald met betrekking tot milieu-informatie zouden kunnen worden ingeroepen, het toch niet zeker is of deze uitzondering nooit zou kunnen worden toegepast.

Om deze reden werd in de bepaling in het voorliggend decreet toegevoegd dat er een belang moet worden aangetoond voor de openbaarmaking van informatie van persoonlijke aard die geen milieu-informatie bevatten. In geval de aangevraagde informatie ook als milieu-informatie kan beschouwd worden, moet dus geen belang aanwezig zijn, zelfs al gaat het om informatie van persoonlijke aard.

- Onder het decreet van 1999 kon het vereiste belang slechts aangetoond worden door de persoon die het bewijs levert dat hij door dit document (of beslissing) rechtstreeks, persoonlijk en ongunstig in zijn rechtssituatie kan worden geraakt. Ook de Raad van State betwijfelde dat het beperken van het belang tot de gevallen waarin de betrokkene "ongunstig" in zijn rechtssituatie kan worden geraakt, niet steeds in een redelijk evenredigheidsverband leek te staan tot de beoogde doeleinden om de persoonlijke levenssfeer te beschermen en de behoorlijke werking van de overheidsadministratie te vrijwaren.

Door deze zeer restrictieve omschrijving van het "belang" was het niet mogelijk dat een aanvrager die gunstig geraakt zou kunnen worden door een beslissing die op een document van persoonlijke aard steunt toegang tot dat document zou hebben. Dit wordt nu in die zin uitgebreid : voortaan wordt voor het aantonen van het belang (enkel) vereist dat de persoon rechtstreeks en persoonlijk in zijn rechtssituatie kan

worden geraakt, zij het "ongunstig" of "gunstig".

Vereist blijft wel dat het moet gaan om een potentiële beïnvloeding van de rechtssituatie : indien de aanvrager rechtstreeks en persoonlijk, maar slechts 'emotioneel' zou kunnen geraakt worden door een evaluatieverslag van een collega, en zonder dat de aanvrager hierdoor een mogelijke promotie of financiële tegemoetkoming zou kunnen bekomen of anderzijds in zijn rechtssituatie zou kunnen worden geraakt, zal deze aanvrager niet van het vereiste belang kunnen doen blijken.

Artikel 17, § 3

Als algemeen principe geldt dat de aanvraag wordt gericht aan de instantie die beschikt over het gevraagde bestuursdocument of dat het document heeft gearchiveerd. Daarnaast is het ook mogelijk dat de aanvraag wordt gericht aan de communicatieambtenaar of nog, dat de aanvraag is gericht aan de 'verkeerde' overheid die het document niet onder zijn bezit heeft. De ervaring leert dat de burger niet vertrouwd is met de bevoegdheidsverdeling in België. Daarom is het noodzakelijk om een doorverwijzingsfunctie te voorzien. In dit geval dient de aanvraag door de overheid zo spoedig mogelijk doorgestuurd te worden aan de juiste overheidsdienst, voorzover deze bekend is of vermoedelijk bekend is, en wordt de aanvrager van deze doorverzeking onmiddellijk op de hoogte gebracht. Ook wanneer een aanvraag aan een archief wordt gericht waar zich het bestuursdocument bevindt, bestaat er een verplichting in hoofde van dit archief om de aanvraag onmiddellijk aan de instantie doorstuurt die over dit bestuursdocument beschikt.

De overheid die het bestuursdocument in zijn bezit heeft of het in een archief heeft neergelegd, noteert de aanvraag onmiddellijk in een register. De registratiedatum van ontvangst is daarbij van cruciaal belang, aangezien vanaf dan de bindende antwoordtermijnen beginnen te lopen.

In het decreet is niet expliciet voorzien dat de aanvrager een ontvangstbewijs ontvangt. Niets belet dat elke overheid hieromtrent eigen regels bepaalt. Een correcte registratie van de aanvragen biedt de aanvrager dezelfde waarborgen als deze van een ontvangstbewijs. Het systematisch opsturen van een formeel ontvangstbewijs, en dit binnen de formele antwoordtermijn van 15 kalenderdagen waarbinnen elke aanvraag dient te worden beantwoord

(zie artikel 14quater, § 2) zou immers een te zware bijkomende administratieve last betekenen en in praktijk onuitvoerbaar zijn.

Aangezien elke aanvrager over de mogelijkheid moet beschikken om na te gaan of zijn aanvraag al dan niet correct werd geregistreerd, en welk de precieze datum van registratie is, is de informatie betreffende de registratie openbaar voor de aanvrager.

Het is evenwel niet de bedoeling dat elke registratie van aanvraag openbaar is voor iedereen : om redenen van privacy kunnen de identificeerbare persoonsgegevens niet door anderen worden geconsulteerd.

Artikel 18

Overeenkomstig het decreet kan een te algemene of een kennelijk onredelijke aanvraag niet onmiddellijk worden afgewezen. Alvorens deze uitzonderingsgrond in te roepen is de overheid verplicht om contact op te nemen met de aanvrager om zijn verzoek te specificeren of te vervolledigen. Artikel 3.2 van het Verdrag van Aarhus legt een algemene verplichting tot het leveren van bijstand. Dit gebeurt zo spoedig mogelijk en uiteraard binnen de termijnen zoals voorzien in artikel 20, § 2, van het decreet.

Artikel 19

In dit artikel wordt bepaald wie ter zake de beslissing neemt. Het gaat hier om de bepaling van de bevoegde persoon die de aanvraag behandelt en dit dient in ruime zin verstaan te worden : het betreft niet alleen het nemen van de eindbeslissing tot inwilliging of afwijzing, maar ook de beslissingen tot gedeeltelijke openbaarmaking, en de beslissing met betrekking tot de gevraagde vorm of formaat van de informatie, en het verzoek tot herformulering van de aanvraag.

Voor elke overheid wordt de beslissing genomen door de hoogst geplaatste persoon. Voor de organen van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap zal de beslissingsbevoegdheid in praktijk toekomen aan het afdelingshoofd van de afdelingen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, of, zoals bijvoorbeeld bij Aquafin, aan de voorzitter. Om praktische reden werd geopteerd om de bevoegdheid toe te kennen aan een individueel persoon en niet aan een collectief van personen, gelet op de dwingende korte antwoordtermijn.

De persoon aan wie de bevoegdheid door het decreet wordt verleend, kan zijn of haar bevoegdheid steeds delegeren.

Artikel 20

In dit artikel wordt op chronologische wijze beschreven hoe de aanvragen in concreto behandeld worden.

§ 1 (onderzoek van de aanvraag)

Na het onderzoek van de ontvankelijkheidsvoorwaarden (schriftelijke aanvraag, vermelding van de betrokken bestuursdocumenten, de naam en het correspondentieadres van de aanvrager), de vaststelling of is aangetoond dat de aanvrager het vereiste belang heeft voor informatie van persoonlijke aard en of voldaan is aan wat bepaald is in artikel 17, § 1, derde lid, begint het onderzoek naar mogelijke uitzonderingsgronden, zoals bepaald in afdeling 2 van het decreet, en een onderzoek of de aanvraag betrekking heeft op een werk dat beschermd wordt door een intellectueel recht. Daarbij mag het onderscheid tussen niet-milieu-informatie en milieu-informatie niet uit het oog verloren worden.

Het decreet verplicht enkel tot openbaarmaking van bestaande documenten en informatie en verplicht de overheid dus niet tot het creëren van nieuwe documenten op basis van bestaande gegevens of documenten. Tenzij in het geval van gedeeltelijke openbaarmaking is er geen verplichting tot verwerking. Indien de informatie 'verwerkt' moet worden, is er ook geen 'beschikbaar' document. Om deze reden werd ook in het decreet het begrip "informatie" vervangen door "bestuursdocument".

respect voor de gevraagde vorm / formaat

Daarna dient nagegaan te worden of de aanvrager in zijn of haar aanvraag een voorkeur heeft doen blijken aangaande de vorm of het formaat van het bestuursdocument (zie artikel 17, § 1). De gevraagde vorm of formaat dient in principe gerespecteerd te worden. Indien dit niet mogelijk blijkt, wordt in de beslissing meegedeeld welke andere vormen of formaat wel beschikbaar zijn. Conform de Europese Richtlijn, is het wel zo dat aan de instanties een minimum aan goodwill wordt gevraagd om zo goed mogelijk tegemoet te komen aan de gevraagde vorm door de aanvrager ("redelijkerwijze kunnen ter beschikking stellen"). Er kan echter van een instantie niet verwacht worden dat ze verplicht zou

zijn om de gevraagde informatie te verwerken of te analyseren.

Voor wat betreft de specificering in de aanvraag wordt, zoals in het decreet van 1999, geopteerd voor het invoeren van een niet-verplichte modaliteit, dit wil zeggen dat de aanvrager bij zijn aanvraag de gewenste vorm kan meedelen, maar hier toe geenszins verplicht is bv. op straffe van afwijzing van de aanvraag. Het is immers niet wenselijk om in een decreet dat precies tot doel heeft om de transparantie van de overheid te verhogen en de burger het recht op overheidsinformatie toe te kennen een overdreven formalisme in te bouwen.

Tegen een beslissing die de gevraagde vorm of het gevraagde formaat niet respecteert is, zoals tegen elke beslissing die bepalingen van het decreet mist, beroep mogelijk overeenkomstig artikel 22.

Inzake milieu-informatie, wordt een bijkomende motiveringsplicht opgelegd aan de milieu instanties indien zij de voorgestelde termijn van de aanvrager niet kunnen respecteren om de informatie ter beschikking te stellen. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de nieuwe Europese Richtlijn. De Richtlijn vereist evenwel niet dat die gemotiveerde beslissing dient meegedeeld te worden binnen de door de aanvrager voorgestelde termijn, want dit zou de overheid mogelijks opzadelen met onoverkomelijke praktische problemen.

§ 2 (termijn om te antwoorden)

De dwingende termijn van antwoord waarbinnen de beslissing over de aanvraag moet genomen worden, blijft ongewijzigd : 15 dagen. Er wordt wel verduidelijkt dat het om kalenderdagen gaat. Deze maximumtermijn is nog steeds korter dan de termijn van één maand die in het Verdrag van Aarhus is bepaald. De termijn begint te lopen op de dag na de registratie van de aanvraag (zie artikel 6). Stelt de instantie vast dat een aanvraag te vaag is of kennelijk onredelijk is en ze verzoekt de aanvrager zijn aanvraag te verduidelijken of te beperken, dan begint na ontvangst van deze bijkomende verduidelijking een nieuwe antwoordtermijn te lopen.

De instantie moet op de aanvraag schriftelijk antwoorden. Dit betekent dat de instantie per brief, via e-mail of fax zijn beslissing kan kenbaar maken aan de aanvrager zoals het ook de aanvrager vrijstaat zijn aanvraag per brief, e-mail of fax aan een instantie te richten. Wanneer de aanvrager verzoekt om in één van de schriftelijke vormen een

antwoord te ontvangen, dan geniet deze de voorkeur.

Conform de nieuwe Europese Richtlijn inzake toegang tot milieu-informatie, wordt voortaan aan de instanties opgedragen om, bij toepassing van de uitzonderingsgrond in artikel 11, 2°, mee te delen wie zorg zal dragen voor de verdere afwerking van het gewenste bestuursdocument, alsook mee te delen binnen welke termijn dit vermoedelijk zal gebeuren.

In bepaalde gevallen is een termijnverlenging met 15 kalenderdagen mogelijk. Dergelijke verlenging is eveneens mogelijk volgens het Verdrag van Aarhus (verlenging tot 2 maanden). Het is nogal logisch en het getuigt van behoorlijk bestuur dat de verlengingsbeslissing wordt kenbaar gemaakt binnen de oorspronkelijke termijn van 15 dagen.

Een verlenging van de antwoordtermijn is slechts mogelijk in twee gevallen : indien de opgevraagde informatie moeilijk op korte tijd kan verzameld worden, of indien de toetsing aan de uitzonderingsgronden een langere termijn vereist. De mogelijkheid om de antwoordtermijn te verlengen indien rechten van derden in het geding zijn en deze derden geconsulteerd (moeten) worden is echter niet (meer) mogelijk. Volgens de letterlijke bewoordingen in het decreet van 1999 bestond deze mogelijkheid vroeger wel, maar anderzijds was het bijzonder onduidelijk in welke mate en op welke wijze derden verplicht moesten worden geconsulteerd. Een bepaling waarin deze consultatieverplichting verder werd uitgewerkt, ontbrak immers. Er werd dan ook van uitgegaan, gelet op de korte antwoordtermijn die in de Vlaamse openbaarheidsregelgeving wordt gehanteerd, dat de consultatie van derden in praktijk onmogelijk was en als dusdanig niet verplicht was. Aan deze onduidelijkheid stelt het nieuwe decreet een einde : de betreffende zinsnede werd geschrapt.

toestemming van derden

In enkele uitzonderingsgronden werd bepaald dat openbaarmaking geweigerd wordt tenzij een derde alsnog zou toestaan dat openbaarmaking wordt verleend.

Het betreft hier de uitzonderingen inzake :

- bestuursdocumenten waarvan de openbaarmaking een inbreuk zou inhouden op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, die niet openbaar zijn, tenzij de betrokken persoon met

de openbaarmaking instemt (artikel 13, 2°, en artikel 15, § 1, 1°) ;

- het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie, die niet openbaar zijn, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is met de openbaarheid instemt (artikel 14, 3°, en artikel 15, § 1, 7°) ;
- bestuursdocumenten die vrijwillig door derden werden verstrekt en door hen uitdrukkelijk als vertrouwelijk werden bestempeld, die niet openbaar zijn, tenzij zij met de openbaarmaking instemmen (artikel 13, 6°, en artikel 15, § 1, 5°).

Indien deze uitzonderingsgronden worden ingeroepen, neemt de overheid zelf contact op met de betrokken persoon en vraagt of deze zijn toelating wil geven om de gevraagde informatie aan de aanvrager te verstrekken. Is dit het geval dan wordt vooralsnog de informatie openbaar gemaakt. Dit verhoogt niet alleen de transparantie van de genomen beslissing en een nauwkeurigere inschatting van de rechten van de aanvrager, maar vergroot eveneens de kans op openbaarmaking van informatie, die slechts voorwaardelijk – zolang de derde oordeelt dat de informatie vertrouwelijk is en niet kan worden vrijgegeven – onmogelijk is. Het is immers niet uitgesloten dat zulke informatie initieel een vertrouwelijk karakter vertoont, maar na verloop van tijd dit vertrouwelijk karakter verliest en niet langer aan de openbaarheid moet onttrokken blijven.

Intellectuele rechten

Deze bepaling is de overname van het laatste lid van artikel 13 uit het decreet van 1999, maar ze werd uitgebreid tot alle intellectuele rechten. De overige leden van dit artikel werden niet meer hernomen. Deze materie van het auteursrecht, net als de andere intellectuele rechten, behoort tot de federale bevoegdheid, waarvan de regelgeving, die trouwens inmiddels werd gewijzigd en binnenkort opnieuw gewijzigd zal worden, echter onverminderd blijft gelden. Teneinde discrepantie te vermijden met deze regelgeving, de gedetailleerde bepalingen ervan en de mogelijke evoluties inzake de bescherming van auteursrechten en de andere intellectuele rechten, werd het niet opportuun geacht deze federale regelgeving in het decreet over te nemen.

§ 3 (uitvoering van de beslissing)

De termijn voor de uitvoering van de beslissing werd teruggebracht van 40 dagen tot dertig kalenderdagen. Deze termijn gaat in de dag na de regi-

stratie van de aanvraag. Deze wijziging was noodzakelijk door het Verdrag van Aarhus en de nieuwe Richtlijn openbaarheid. Het Verdrag stelt immers uitdrukkelijk (artikel 4.2) dat binnen de maximumtermijn van één maand (eventueel verlengbaar) de informatie ook daadwerkelijk beschikbaar moet worden gesteld. Ook de Europese Commissie benadrukte bij de motivering van het voorstel van Richtlijn dat een formeel antwoord binnen de toegelaten maximumtermijn niet volstond, zoals door bepaalde lidstaten verkeerdelijk toegepast.

In het geval dat de antwoordtermijn al verlengd werd tot 30 kalenderdagen wordt de uitvoeringstermijn gebracht op 45 kalenderdagen.

De overige bepalingen van deze paragraaf vormen een inhoudelijke overname van bestaande bepalingen uit het decreet van 1999, ze werden enkel op een logischere wijze samengebracht. Ook werd de formulering gewijzigd omwille van begrijpelijkheid.

Het twee lid van deze paragraaf geeft tevens uitvoering aan een onderdeel van artikel 3.5.c van de nieuwe Europese Richtlijn.

Kostprijs

Het aanrekenen van kosten is in overeenkomst met de internationale en Europese regelgeving. Wel dient er conform de Europese Richtlijn zorg voor gedragen te worden dat de eventueel in de uitvoeringsbesluiten vast te stellen tarieven aan het publiek kenbaar gemaakt worden, alsook de informatie over de omstandigheden waarin de tarieven kunnen worden gevraagd en mogelijke vrijstellingen.

De Raad van State stelde in zijn advies van 6 februari 1996 dat het aanrekenen van een marginaal deel van de (vaste) personeelskost niet verenigbaar is met de ratio legis van artikel 32 van de Grondwet.

Commerciële doeleinden

Deze bepaling legt een verbod op om de openbaar gemaakte bestuursdocumenten te verspreiden voor commerciële doeleinden of te gebruiken voor commerciële doeleinden. Niet elk gebruik of elke verspreiding van de op grond van dit decreet verkregen bestuursdocumenten is bijgevolg verboden, enkel wanneer dit gebruik of die verspreiding een commercieel doeleinde heeft.

Als voorbeeld kan aangehaald worden dat de verkregen gegevens de knowhow (studies, plannen, enz.) van de overheid kunnen behelzen. Het exploiteren daarvan kan de commerciële belangen van die overheid schaden.

Alhoewel er geen uitdrukkelijke sanctie wordt voorzien, komt eventueel de burgerlijke aansprakelijkheid van de verzoeker in het gedrang (artikel 1382 BW) indien hij de documenten voor commerciële doeleinden verspreidt of gebruikt.

Het decreet verbiedt enkel de commercialisatie van de verkregen bestuursdocumenten op zich. Het verwerken van de verkregen informatie om deze nadien te commercialiseren is wel toegelaten.

Het verbod om de op basis van dit decreet verkregen bestuursdocumenten voor commerciële doeleinden te verspreiden of voor commerciële doeleinden te gebruiken geldt niet ten aanzien van milieu-informatie omdat noch het Verdrag van Aarhus noch de Europese Richtlijn een dergelijk verbod bevatten.

Artikel 21

De bedoelde samenwerking met de gemeenten situeert zich enkel op praktisch vlak. Ze beoogt de gemeenteoverheden eventueel als 'doorgeefluik' in te schakelen in de procedure van de passieve openbaarheid.

Zo zouden de lokale besturen ingeschakeld kunnen worden in de verzoeksprocedure, zodat een aanvraag tot openbaarmaking van documenten van de Vlaamse overheid via de gemeentebesturen ingediend kan worden of kopies van de documenten via gemeentebesturen bekomen kunnen worden.

AFDELING 5

Beroepsprocedure

In het decreet van 1999 werd een onderscheid gemaakt naargelang beroep werd aangetekend tegen een beslissing van de organen van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap, van de verenigingen van provincies en gemeenten, of van OCMW's. In het eerste geval was beroep mogelijk bij een onafhankelijk ambtenaar, aangeduid door de Vlaamse regering, in de overige gevallen moest beroep ingesteld worden bij de Vlaamse regering. Dit zorgde voor een onevenwicht tussen de twee beroepsinstanties, aangezien niet dezelfde formali-

teiten golden, en niet dezelfde waarborgen voor onafhankelijkheid aanwezig waren. In het huidige decreet wordt gekozen voor één enkele beroepsinstantie. Naast het feit dat dit de transparantie duidelijk verhoogt en tevens een vereenvoudiging en harmonisering van de beroepsprocedures inhoudt, biedt dit het voordeel van een eenvormige administratieve rechtspraak. De concentratie in hoofde van één enkele beroepsinstantie betekent ook een substantiële verhoging van het aantal te behandelen beroepen door dezelfde persoon (verhoging kritische massa) waardoor een doorgedreven kennis en ervaring met de openbaarheidregeling kan uitgebouwd worden.

Artikel 22

Het is aangewezen om voortaan de beroepen te laten behandelen door een "college" samengesteld uit ambtenaren die specifiek met deze materie vertrouwd zijn. Dit veronderstelt dat over een beroep collegiaal wordt beslist. Een college is te verantwoordt omdat voortaan alle beroepen door deze instantie zullen worden behandeld (ministerie, Vlaamse instellingen, gemeenten, provincies, OCMW's, intercommunales, polders en wateringen, kerkfabrieken, enz.), wat een toename van het werkvolume zal inhouden. Aangezien aan de beroepsinstantie de mogelijkheid wordt geboden om de documenten ter plaatse gaan in te kijken kan dit alles onmogelijk door één ambtenaar worden uitgevoerd. Een collegiale aanpak biedt bovendien ook meer garantie voor kwalitatieve beslissingen.

Beroep is mogelijk tegen elke beslissing die de aanvraag onvoldoende honoreert of niet in overeenstemming is met de bepalingen van het decreet : geheel of gedeeltelijk afwijzing, onvoldoende of onjuist beantwoord, geen respect voor de gevraagde vorm of formaat, onvoldoende gemotiveerd, enz.

Beroep is eveneens mogelijk wanneer geen beslissing werd genomen binnen de maximale antwoordtermijn van 15 (30) kalenderdagen.

Tenslotte, en dit is nieuw, kan ook beroep aangetekend worden tegen het feit dat een positieve beslissing niet of slechts gedeeltelijk wordt uitgevoerd.

Vergelijkbaar met de aanvragen, werden ook de formele vereisten van de beroepsprocedures ver-

soepeld : het beroep kan schriftelijk worden ingediend. Hieronder moet evenzeer verstaan worden dat een beroep per fax, als per e-mail kan ingediend worden.

Het beroep moet in principe ingediend worden binnen een termijn van 30 kalenderdagen.

Indien beroep wordt aangetekend tegen een uitdrukkelijke beslissing, bv. een beslissing die de openbaarheid geheel of gedeeltelijk afwijst, dan begint deze termijn te lopen de dag na het versturen van deze beslissing.

Deze maximumtermijn geldt niet wanneer beroep wordt aangetekend tegen het feit dat geen tijdige beslissing (binnen 15 of 30 kalenderdagen) werd genomen. De Europese en internationale regelgeving verplicht de overheid immers tot het nemen van een uitdrukkelijke beslissing. Indien de overheid evenwel ondanks deze verplichtingen nalaat een beslissing te nemen, zal zij de zware gevolgen ervan moeten dragen : in dat geval geldt er geen maximumtermijn voor het indienen van het beroep.

Indien de beslissing niet, of slechts gedeeltelijk wordt uitgevoerd geldt dat de termijn voor het indienen van het beroep 30 kalenderdagen bedraagt, ingaande de dag na het verstrijken van de uitvoeringstermijn.

Artikel 23

Wanneer beroep wordt aangetekend, wordt dit onmiddellijk genoteerd in een register. Aangezien iedereen die beroep aantekent over de mogelijkheid moet beschikken om na te gaan of zijn of haar beroep al dan niet correct werd geregistreerd, en welk de precieze datum van registratie is, is de informatie betreffende de registratie openbaar voor de persoon die beroep aantekent.

Het is evenwel niet de bedoeling dat elke registratie openbaar is voor iedereen : om redenen van privacy kunnen de identificeerbare persoonsgegevens niet door anderen worden geconsulteerd. Nochtans houdt het feit dat het register raadpleegbaar is, een recht in dat toekomt aan beide partijen, dus zowel aan de aanvrager die vraagt om toegang, als aan de betrokken instantie tegen wiens beslissing beroep wordt ingesteld.

Artikel 24

§ 1, eerste lid

In het decreet van 1999 bestond een vrij complexe regeling over de gevolgen van het uitblijven van een uitdrukkelijke beslissing door de beroepsinstantie, die verschilde naargelang uitspraak in beroep diende gedaan te worden over een uitdrukkelijke afwijzing van openbaarheid of ingevolge het verstrijken van de beslissingstermijn door de betrokken overheid, en tevens naargelang uitspraak in beroep gedaan werd over een aanvraag tot openbaarheid of een aanvraag tot verbetering of aanvulling van bestuursdocumenten. Hiervan werd afgestapt omwille van het Verdrag van Aarhus dat een uitdrukkelijke beslissing vereist.

§ 1, tweede lid

Over het beroep wordt uitspraak gedaan binnen een termijn van 30 kalenderdagen. Nieuw in het decreet is de mogelijkheid voor de beroepsinstantie om deze termijn te verlengen tot 45 kalenderdagen. Dit is mogelijk onder dezelfde voorwaarden (informatie moeilijk tijdig te verzamelen of moeilijke toetsing van de uitzonderingsgronden) en op dezelfde wijze (schriftelijk en gemotiveerd) als de verlengingsbeslissing voor de behandeling van de aanvragen (zie artikel 20, § 2). De praktische ervaring van de beroepsinstantie onder het decreet van 1999, maar vooral deze van de federale Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, heeft immers uitgewezen dat in de meeste gevallen precies de meest complexe aanvragen in beroep dienen te worden behandeld. Bovendien is, door de overheveling van de bevoegdheden inzake provincies en gemeenten, een verhoging van het aantal beroepen niet uitgesloten.

§ 1, derde en vierde lid

Logischerwijze worden de bepalingen, zoals die voorzien zijn in artikel 20, § 2, vijfde en zesde lid, van de procedure "in eerste aanleg" ook hier overgenomen. De beroepsinstantie neemt indien nodig contact op met de betrokken derde om alsnog toestemming tot openbaarmaking te verkrijgen en als het geval zich voordoet wijst de beroepsinstantie in zijn beslissing op het feit dat een bestuursdocument (of een gedeelte ervan) een werk bevat dat door een intellectueel recht beschermd wordt.

§ 2

Behoeft geen commentaar.

§ 3

Naar analogie met wat bepaald is voor de uitvoering van de beslissing van een instantie, bestaat nu ook in het kader van het administratief beroep de mogelijkheid om de uitvoeringstermijn te verlengen wanneer de beslissingstermijn werd verlengd.

Een eventuele positieve beslissing van de beroepsinstantie houdende toekenning van het recht op openbaarheid kan in bepaalde gevallen onvoldoende zijn om de verzoeker volledige genoegdoening te geven. Om deze reden bepaalt het decreet voortaan dat de beroepsinstantie zijn eigen beslissing ook daadwerkelijk kan laten uitvoeren wanneer het bestuur die over het bestuursdocument beschikt, nagelaten heeft de beslissing van de beroepsinstantie binnen de daarvoor vastgelegde termijn uit te voeren. De beroepsinstantie kan hiertoe de door de aanvrager gevraagde bestuursdocumenten opvragen bij de betrokken overheid – voorzover hij deze nog niet in zijn bezit zou hebben om een gemotiveerde beslissing te nemen – en deze zelf aan de aanvrager bezorgen. Overeenkomstig artikel 25 heeft hij immers de bevoegdheid om de bestuursdocumenten op te vragen bij de betrokken overheid. Ook wanneer inzagerecht wordt gevraagd en verleend beschikt hij over gelijkaardige bevoegdheden.

*Dwangtoezicht**1. Definitie*

Met de term 'dwangtoezicht' worden de handelingen bedoeld waarbij de toezichthoudende overheid het verzuim van het ondergeschikt orgaan opvangt, hetzij door haar eigen wil in de plaats te stellen, hetzij door het aanstellen van een persoon (bijzonder commissaris) die in de plaats van het in gebreke blijvend ondergeschikt orgaan zal optreden.

2. Besturen waarop het dwangtoezicht van toepassing is

Artikel 266 van de Nieuwe Gemeentewet, artikel 110 en 127 van de provinciewet en artikel 34 van het decreet van 28 april 1993, staan aan de Vlaamse regering, de gouverneur of de bestendige deputatie toe bijzondere commissarissen aan te stellen die in de plaats treden van lagere overheden die verzuimen hun wettelijke verplichtingen na te komen. De bijzondere commissaris moet echter bij het nemen van zijn beslissingen de regels volgen die gelden ten aanzien van de beslissingen van de normaal bevoegde overheid.

Het dwangtoezicht is niet enkel van toepassing op de gemeenten en provincies, maar ook op :

a) De intercommunales

Artikel 75 van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking stipuleert : "De Vlaamse regering kan na het verstrijken van de termijn die is bepaald in een uit de briefwisseling blijkende uitdrukkelijke waarschuwing, bij gemotiveerd besluit de regeringscommissaris gelasten in de plaats te treden van de organen van de dienstverlenende en opdrachthoudende vereniging die :

- nalaten de bij het artikel 68 voorgeschreven maatregelen te nemen ;
- hun verplichtingen in het rechtsverkeer niet uitvoeren ;
- verplichtingen die zijn voorgeschreven door de wetten, decreten, besluiten of de eigen statuten weigeren na te leven." .

Deze regeling treedt in werking wanneer de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging haar statuten aanpast. Ten laatste dient dat te gebeuren vóór 10 november 2003. Tot zolang is artikel 11 van het decreet van 1 juli 1987 betreffende de werkwijze van de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van intercommunales van toepassing.

b) De kerkbesturen

"Na twee opeenvolgende, uit de briefwisseling blijkende waarschuwingen, kan de provinciegouverneur één of meer bijzondere commissarissen gelasten zich ter plaatse te begeven, op de persoonlijke kosten van de leden van de kerkfabriek die verzuimd hebben aan de waarschuwingen gevolg te geven, ten einde de gevraagde inlichtingen of opmerkingen in te zamelen of de maatregelen ten uitvoer te brengen die zijn voorgeschreven bij de wetten, decreten, ordonnances, algemene reglementen en besluiten van de Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten en de provinciale instellingen" (artikel 15quinquies, wet van 4 maart 1870, ingevoegd door de wet van 10 maart 1999). Artikel 17quinquies van dezelfde wet maakt het dwangtoezicht ook toepasbaar op de kathedrale kerkfabrieken.

Ook voor de besturen van de islamitische en de orthodoxe eredienst bestaat er een dwangtoezicht.

De beslissing tot het sturen van één of meerdere bijzondere commissarissen moet worden genomen bij koninklijk besluit (artikel 19 bis, wet van 4 maart 1870).

c) De polders en wateringen

Na twee achtereenvolgende, uit de briefwisseling blijkende waarschuwingen, kan de gouverneur of de bestendige deputatie één of meer commissarissen gelasten zich ter plaatse te begeven, op kosten van de watering/polder die verzuimde aan de waarschuwingen te volgen, met opdracht om de gevraagde inlichtingen of opmerkingen in te winnen of de maatregelen, voorgeschreven door de wetten en reglementen, en de ter uitvoering van deze wet genomen beslissingen van alle bevoegde overheden ten uitvoer te leggen. (artikel 25, wet van 5 juli 1956 op de wateringen en artikel 24, wet van 3 juni 1957 op de polders).

Artikel 25

Teneinde met kennis van zaken te oordelen over het ingediende beroep, kan de beroepsinstantie alle relevante bestuursdocumenten gaan inzien of ze opvragen bij de betrokken overheid. Deze bevoegdheid strekt zich bijgevolg uit tot alle bestuursdocumenten, niet alleen de documenten waarop het verzoek betrekking heeft. Hij kan zich tevens laten informeren door de personeelsleden van de betrokken overheid en door alle betrokken partijen. In het decreet werd hieraan uitdrukkelijk toegevoegd dat hij ook gemachtigd is om externe deskundigen te consulteren.

Artikel 26

De herziening van de afwijzing van een aanvraag tot openbaarheid dient toevertrouwd te worden aan een instantie die neutraal en onafhankelijk van de administratie moet kunnen oordelen.

Om dit te realiseren wordt de decretale waarborg ingeschreven dat de beroepsinstantie haar functie volledig onafhankelijk en neutraal uitoefent. Deze instantie kan haar onafhankelijkheid op dit vlak tegenwerpen aan elke overheid die haar tracht te beïnvloeden of tracht te dwingen bepaalde beslissingen te nemen.

Door deze uitdrukkelijke onafhankelijkheidsverklaring in het decreet zelf wordt tegemoet gekomen aan de in artikel 4 van de Europese richtlijn

inzake de vrije toegang tot de milieu-informatie, bedoelde bestuursrechtelijke beroepsinstantie.

Om de beoogde onafhankelijkheid sluitend te maken, kan de aangewezen ambtenaren niet geëvalueerd noch tuchtrechtelijk vervolgd worden op basis van de handelingen die zij stellen in het kader van zijn opdracht als beroepsinstantie.

Niet voor alle activiteiten van de beroepsinstantie geldt echter dat deze niet geëvalueerd of tuchtrechtelijk vervolgd kan worden. Dit zou immers inhouden dat men de ambtenaren van de beroepsinstantie niet zou kunnen evalueren op hun manier van werken (bv. onbeleefdheid bij het raadplegen van bestuursdocumenten ter plaatse, voortdurend de behandelingstermijn laten "springen"), wat niet de bedoeling kan zijn. Daarom wordt nu uitdrukkelijk verwezen naar de motieven van de beslissingen, die nooit aanleiding kunnen geven tot welke sanctie of evaluatie dan ook.

Artikel 27

Behoeft geen commentaar.

HOOFDSTUK III

Actieve openbaarheid

Artikel 28, § 1

Dit artikel is niet van toepassing op de kerkfabrieken : gelet op hun takenpakket beschikken zij over weinig informatie waarover een actief communicatiebeleid moet worden gevoerd. Ook op de bestuursinstanties genoemd in artikel 4, § 1, 9°, is dit artikel in principe niet van toepassing. Wel wordt er aan de Vlaamse regering een delegatie verleend om, indien dat wenselijk wordt geacht, alsnog bepaalde van de in artikel 4, § 1, 9°, genoemde instanties de hierna vermelde verplichting op te leggen. De wegwijs- en eerstelijnsinformatie waarover alle instanties beschikken wordt echter wel toegankelijk gemaakt als deel van het gezamenlijk bestand dat verderop beschreven wordt.

Verder wordt alle bestuursinstanties waarop dit decreet betrekking heeft, de verplichting opgelegd om een communicatiebeleid te voeren dat beantwoordt aan de volgende vereisten :

- systematisch = de voorlichting gebeurt consequent en planmatig, niet ad hoc ;
- correct = het bestuur levert alle mogelijke inspanningen om enkel juiste informatie te verspreiden, en zet eventueel foutieve informatie onmiddellijk recht ;
- evenwichtig = elke eenzijdigheid wordt vermeden, en de benadering doet recht aan de hoofdlijnen van elk vraagstuk, zonder bepaalde onderdelen ervan te overbelichten ;
- tijdig = op het ogenblik dat de informatie nodig of nuttig is voor de ontvanger ;
- op verstaanbare wijze = aangepast aan de voorkennis van de doelgroep.

Dit zijn minimale vereisten voor goede overheidscommunicatie. Tevens schrijven het Verdrag van Aarhus (artikel 3.3) en de Europese Richtlijn (artikel 3.5) voor dat de bevolking dient te worden ingelicht over de rechten die zij verkrijgt uit hoofde van dit decreet. Daarom werd dit ook overgenomen in dit decreet. Er bestaan zeker nog andere normen waaraan overheidscommunicatie best voldoet, bijvoorbeeld partij-politiek neutraal zijn, commercieel neutraal zijn, niet discrimineren of kwetsend overkomen, enz. Het staat de bestuursinstanties vrij dergelijke normen voor zichzelf vast te leggen in bijvoorbeeld een deontologische code. Voor wat de Vlaamse overheid betreft, is de mogelijkheid om dergelijke normen vast te leggen reeds opgenomen in het decreet van 19 juli 2002 houdende de controle op de communicatie van de Vlaamse overheid.

Een aspect van het beleid, de regelgeving, of de dienstverlening kan de gehele bevolking aanbelangen of (een) beperkte doelgroep(en), of beide. Er wordt telkens gericht gecommuniceerd met wie de boodschap aanbelangt.

Artikel 28, § 2

Het is logisch dat bestuursdocumenten of gedeelten van bestuursdocumenten die op grond van de uitzonderingen, zoals gestipuleerd in het hoofdstuk van de passieve openbaarheid van bestuur, niet in aanmerking komen voor openbaarmaking, ook in het kader van de actieve openbaarheid van bestuur niet verspreid worden. Inzake milieu-informatie is er nog een verplichting opgelegd aan de instanties om aan te geven op grond van welke uitzonde-

ringsgrond bepaalde informatie niet wordt bekend gemaakt, dit alles conform artikel 7, § 6, van de nieuwe Europese Richtlijn.

Artikel 29, § 1

De bevolking, de bedrijven, de instellingen en de verenigingen hebben ten eerste nood aan een gezamenlijk bestand met wegwijsinformatie en eerstelijnsinformatie van de verschillende bestuursinstanties. De verschillende overheden werken immers niet los van elkaar. Bovendien zijn de precieze bevoegdheden van de verschillende overheden lang niet bij iedereen bekend.

Dit gezamenlijk informatiebestand vormt tevens de basis van het e-government dat in Vlaanderen wordt uitgebouwd : geïntegreerde elektronische informatieverstrekking is immers een noodzaak voor een goede elektronische dienstverlening.

Wegwijsinformatie geeft aan waar de informatiezoeker terecht kan voor informatie over een bepaald onderwerp of voor de behandeling van een probleem of administratieve procedure. De informatiezoeker krijgt bijvoorbeeld een antwoord op vragen als : waar moet ik terecht om een aanvraag voor een veulenpremie in te dienen? Is er een instantie die me kan begeleiden bij het starten van een eigen zaak? Wie kan me zeggen of ik een bouwvergunning nodig heb voor een tuinhuisje ?

Eerstelijnsinformatie is niet-dossiergebonden basisinformatie die op een eenvoudige manier verstrekt kan worden door niet-specialisten. Ze is te vergelijken met de informatie die via een folder kan worden verstrekt. Ze kan in een gebruiksvriendelijke, makkelijk te ontsluiten structuur worden gegoten. Ze geeft bijvoorbeeld een antwoord op vragen als : wanneer vallen dit jaar de schoolvakanties ? Hoeveel kost een visvergunning ? Voor meer complexe of dossiergebonden informatie wordt de informatiezoeker doorverwezen naar de bevoegde bestuursinstantie.

Met deze wegwijsinformatie wordt tevens tegemoet gekomen aan de omzetting van artikel 3.5.b en een onderdeel van artikel 3.5.c van de nieuwe Europese Richtlijn.

Artikel 29, § 2

In afwachting van de realisatie van het in § 1 genoemde gezamenlijk bestand met wegwijsinformatie, heeft elke gemeente en provincie nog steeds de verplichting, zoals hen destijds werd opgelegd in artikel 3, 2°, van de wet van 12 november 1997, om

een document te publiceren met de beschrijving van de bevoegdheden en de interne organisatie van alle administratieve overheden die ressorteren onder de gemeente of de provincie en dit document ter beschikking te stellen van eenieder die erom vraagt.

Daarom wordt deze verplichting hier bij wijze van overgangsregeling uitdrukkelijk opgenomen.

Artikel 29, § 3

De Vlaamse overheid is verantwoordelijk voor de uitbouw en het beheer van het bestand.

De bruikbaarheid van een dergelijk bestand hangt af van de volledigheid, en dus van de medewerking van elke bestuursinstantie. Elke bestuursinstantie wordt daarom verplicht zijn wegwijs- en eerstelijnsinformatie in te brengen en actueel te houden.

De individuele burger, de bedrijven, instellingen en verenigingen moeten op een zo klantvriendelijk mogelijke manier toegang krijgen tot dit bestand. Daarom is elke bestuursinstantie er ook toe gehouden mee te werken aan de ontsluiting van dit bestand : hetzij elektronisch, hetzij telefonisch, aan een loket enz. Gezien de fysieke nabijheid van de lokale besturen, is het aangewezen dat vooral (maar niet uitsluitend) deze besturen het bestand met eerstelijns- en wegwijsinformatie via hun loketten toegankelijk maken. De Vlaamse overheid kan onder andere haar portaalsite en de Vlaamse Infolijn inschakelen om informatie van alle overheden te ontsluiten. Bestaande kanalen worden best maximaal ingezet. De verschillende manieren van ontsluiting moeten elkaar aanvullen, met de bedoeling de drempel voor iedere gebruiker zo laag mogelijk te maken.

Dit gezamenlijk bestand is ook voor de bestuursinstanties zelf een handig instrument : nu al immers moeten zij vaak vraagstellers naar elkaar doorverwijzen, maar is het ook voor hen niet altijd duidelijk welke instantie waarvoor instaat. Het valt te verwachten dat voor elke bestuursinstantie het rendement en de tijdswinst groter zal zijn dan de investeringen.

De verplichting voor de gemeenten uit het decreet van 18 mei 1999 (artikel 24) om medewerking te verlenen aan de verspreiding van gemeenschaps- en gewestpublicaties, wordt in het huidige decreet niet overgenomen. Het is immers weinig zinvol voor slechts één informatiekanaal, namelijk publicaties, een samenwerking decreetaal op te leggen. Dit betekent niet dat niet op andere manieren hierover afspraken kunnen worden gemaakt.

Tenslotte wordt ook de bepaling uit het decreet van 18 mei 1999 (artikel 23) niet overgenomen, dat elke voorlichtingsambtenaar van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse openbare instellingen een inventaris moet aanleggen van de beschikbare informatie en informatiebronnen en deze ter beschikking stelt van het publiek. De absolute formulering van deze bepaling maakte deze verplichting onuitvoerbaar. Bovendien behoort de ontsluiting van de informatie tot de verantwoordelijkheid van de instantie die over de informatie beschikt. De communicatieambtenaar kan terzake enkel een faciliterende rol spelen. Vanuit het oogpunt van de burger is een inventaris van de beschikbare informatie en informatiebronnen overigens veel minder zinvol dan een gezamenlijk bestand met wegwijs- en eerstelijnsinformatie die de verschillende bestuursinstanties voor hem op een gebruiksvriendelijke manier ontsluiten.

Over de manier waarop de andere overheden informatie aanleveren, het bestand actueel houden en het helpen ontsluiten, moeten de genoemde overheden voorafgaandelijk overleg plegen. Het is de Vlaamse overheid die de overlegstructuren bepaalt (zo zal niet met elke gemeente afzonderlijk overleg kunnen gepleegd worden, doch wel met instanties zoals VVP en VVSG). Hier kan er onder andere over gewaakt worden dat het project de draagkracht van vooral de kleinere besturen niet overstijgt.

Artikel 30

Deze bepaling is een gedeeltelijke omzetting van de artikelen 5.1.a en 5.2 van het Verdrag van Aarhus en de artikelen 3.5 en 7.2 van de EU-richtlijn.

Volgens artikel 7.a, van de Richtlijn moet de minimaal te verspreiden milieu-informatie (bedoeld in het tweede lid) 'actueel, accuraat en vergelijkbaar zijn'. Deze verplichting is in het voorontwerp op een algemene manier verwoord in lid 1. Deze bepaling legt immers de verplichting op aan de milieu-instanties om de milieu-informatie waarover zij beschikken te ordenen, te actualiseren en accuraat en vergelijkbaar ter beschikking te stellen. Het spreekt vanzelf dat deze actualisatieverplichting belangrijker is t.a.v. de informatie die overeenkomstig het tweede lid moet worden verspreid.

Bij uitvoeringsbesluit zal bepaald worden welke van deze milieu-informatie ten minste actief zal moeten worden verspreid en welke milieu-instan-

ties dit moeten doen. Tevens kan de Vlaamse regering de concrete wijze bepalen waarop deze milieu-informatie wordt verspreid. Het is van belang dat de informatie op doeltreffende wijze toegankelijk wordt gemaakt, dit wil zeggen dat de drempel zo laag mogelijk dient gehouden te worden.

Over welke milieu-informatie gaat het ?

Voor de omzetting van het Verdrag van Aarhus en de EU-richtlijn, zal deze informatie minimaal dienen te omvatten : (artikel 7, § 2, EU-richtlijn)

- 1° teksten van internationale verdragen, conventies of overeenkomsten en van communautaire, nationale, regionale of lokale regelgeving met betrekking tot het milieu ;
- 2° beleidsmaatregelen, plannen en programma's met betrekking tot het milieu ;
- 3° voortgangsverslagen inzake de uitvoering van de onder 1° en 2° genoemde onderwerpen indien die door een orgaan zijn opgesteld ;
- 4° rapporten over de staat van het leefmilieu (zie de bepalingen in dit verband in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid) ;
- 5° gegevens of samenvattingen van gegevens afkomstig van het toezicht op activiteiten die gevolgen voor het milieu hebben of waarschijnlijk zullen hebben ;
- 6° vergunningen die belangrijke gevolgen hebben voor het milieu ;
- 7° milieu-effectbeoordelingen en risicobeoordelingen.

Welke milieu-instanties vallen onder de bepaling?

Noch het Verdrag noch de Richtlijn bepalen uitdrukkelijk dat alle instanties er toe gehouden zijn deze informatie actief te verspreiden. Zo kan het niet de bedoeling zijn dat de teksten van internationale verdragen door alle gemeenten actief zou verspreid moeten worden. Bij uitvoeringsbesluit zal voor een gedifferentieerde aanpak gekozen worden, waarbij niet alle milieu-instanties zullen gehouden zijn tot verspreiding van dezelfde milieu-informatie.

Wijze van verspreiding

Volgens de Richtlijn dient de milieu-informatie geordend te worden met het oog op een actieve elektronische verspreiding. De doelstelling inzake elektronische verspreiding wordt niet overgenomen in de Vlaamse regelgeving. De delegatiebepaling in het tweede lid geeft de Vlaamse regering evenwel de mogelijkheid om de wijze te bepalen waarop de informatie ter beschikking wordt gesteld.

Met betrekking tot de minimale op elektronische wijze te verspreiden milieu-informatie bepaalt de Richtlijn dat 'oude' (daterend van voor de inwerkingtreding van de Richtlijn) informatie die niet op elektronische drager bestaat hier niet onder valt. Dit kan makkelijk in het uitvoeringsbesluit geregeld worden. 'Nieuwe' informatie moet wel op elektronische wijze verspreid worden. Dit houdt in dat bv. milieu-inspectierapporten op elektronische drager zullen gemaakt moeten worden. In de praktijk moet hierover worden gewaakt, hoewel dit wellicht geen problemen zal stellen.

Bij uitvoeringsbesluit zullen eveneens praktische modaliteiten worden vastgesteld om milieu-informatie op een doeltreffende wijze toegankelijk te maken. Hiervoor gelden een aantal minimumbepalingen overeenkomstig artikel 3.5 van de Richtlijn en artikel 5.2, a), b) en c) van het Verdrag.

Artikel 31, § 1

De term 'voorlichtingsambtenaar' in het decreet van 18 mei 1999 wordt vervangen door 'communicatieambtenaar' omdat dit laatste begrip beter aansluit bij de hedendaagse invulling van deze functie, m.n. het communicatiebeleid. (Zie ook de toelichting bij de definitie van communicatie.)

Door de aanstelling van een communicatieambtenaar wordt tevens tegemoet gekomen aan de omzetting van een onderdeel van artikel 3.5.c van de nieuwe Europese Richtlijn.

Het begrip "communicatieambtenaar" in dit decreet dient gezien te worden als een functie, een titel die gecreëerd wordt en staat totaal los van het arbeidsrechtelijk statuut van die functie, m.a.w. die functie kan zowel door een statutair ambtenaar als door een contractueel personeelslid ingevuld worden.

Artikel 31, §§ 2 en 3

Opnieuw wordt de term 'voorlichtingambtenaar' uit het decreet van 18 mei 1999 vervangen door 'communicatieambtenaar'.

Naar analogie met de uitsluiting zoals voorzien in artikel 3 (definitie van de begrippen), wordt ook hier een uitzondering gemaakt voor de privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen.

Artikel 31, § 4

De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen met betrekking tot de bevoegdheden, rechtspositie en werking van de communicatieambtenaren, genoemd in § 1 tot en met § 3. Ze kan ook nadere regels vaststellen met betrekking tot het overleg en de onderlinge samenwerking tussen deze communicatieambtenaren en de coördinatie van hun activiteiten. Het gaat bijvoorbeeld om het oprichten van overlegorganen, over interne mobiliteit, enz.

Artikel 31, § 5

De wet betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten van 12 november 1997 verplichtte reeds de provincie- of gemeenteraad een ambtenaar aan te duiden die belast werd met de conceptie en de realisatie van het informatiebeleid voor alle administratieve overheden die ressorteren onder de provincie of de gemeente. Alle provincies en de meeste gemeenten hebben dit reeds gedaan, in veel gevallen met een duidelijke dynamiek in hun communicatiebeleid als gevolg. Bij de provincies en in vele grote gemeenten gaat het in de praktijk al om een voltijdse communicatieambtenaar. Gezien de omvang van de taak waarmee de communicatieambtenaren worden belast, is het aan te raden dat deze functie zeker in gemeenten met meer dan 20.000 inwoners een voltijdse functie zou zijn. Voor kleinere gemeenten liggen er wellicht ook mogelijkheden in het kader van de intergemeentelijke samenwerking.

Nieuw is de verplichte aanstelling van een communicatieambtenaar bij de OCMW's. Op dit ogenblik hebben nog niet veel OCMW's een communicatieambtenaar in dienst. Deze vorm van professionalisering is zeker nodig omdat OCMW's meestal werken met 'moeilijk bereikbare' doelgroepen: kansarmen, mensen van de derde leeftijd, allochtonen,

enz. Onderzoek wijst uit dat deze doelgroepen het meeste nood hebben aan overheidsinformatie, maar het minst bereikt worden door de standaardcommunicatieacties. Om te vermijden dat overheidscommunicatie discriminerend werkt, moeten speciale inspanningen worden gedaan om deze doelgroepen toch te bereiken.

Uit het gebruik van het woord ‘aanstelling’ mag niet begrepen worden dat een extra aanwerving verplicht wordt : het is mogelijk dat een ambtenaar die al in dienst is bij het OCMW, de functie van communicatieambtenaar opneemt. Het is wel belangrijk dat de bedoelde ambtenaar expliciet de titel ‘communicatieambtenaar’ krijgt : dat verhoogt zijn zichtbaarheid, zowel bij het publiek als binnen de instantie zelf. Afhankelijk van de grootte van het OCMW in kwestie en van de omvang van de communicatienoden, kan het gaan om een voltijdse of een deeltijdse functie. Het is ook mogelijk dat in kleinere gemeenten eenzelfde persoon aangesteld wordt als communicatieambtenaar bij het gemeentebestuur én als communicatieambtenaar bij het OCMW. Dit kan echter enkel als zowel het OCMW als het gemeentebestuur daar vrijwillig voor kiezen.

Artikel 32

Artikel 32 omschrijft de taken van de in artikel 31 bedoelde communicatieambtenaren.

Artikel 32, § 1

Het is duidelijk niet de bedoeling dat de communicatieambtenaar de volledige uitvoering van het communicatiebeleid van zijn overheid op zich neemt : in dat geval zou hij een flessenhals worden. Communicatie is een opdracht voor de hele overheid. De communicatieambtenaar stimuleert die communicatie, coördineert en begeleidt ze.

Anderzijds geeft de communicatieambtenaar zelf ook mee uitvoering aan het communicatiebeleid : hij licht de bevolking en de betrokken doelgroepen voor over het beleid, de beslissingen en de dienstverlening van zijn overheid.

Artikel 32, § 2

De communicatieambtenaren moeten er ook op toezien dat documenten bestemd voor de burger in correcte en verstaanbare taal geschreven zijn. Begrijpelijke taal betekent dat woordgebruik en zinsbouw zijn aangepast aan de doelgroep. Ook de samenhang, de logische opbouw en de presentatie

van teksten zijn belangrijk voor de begrijpelijkheid.

Artikel 32, § 3

Deze bepaling kent aan de communicatieambtenaren een inzagerecht toe dat zich uitstrekt over alle ‘nuttige documenten’.

Artikel 33, § 1

Het decreet betreffende de openbaarheid van bestuur van 18 mei 1999 gaf de voorlichtingsambtenaar van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en van elke instelling van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap de opdracht om een jaarverslag te publiceren over zijn activiteiten, met daarin de nodige aanbevelingen aan het bestuur. Niet enkel de activiteiten van de communicatieambtenaar dienen echter geëvalueerd te worden, maar de totaliteit van de communicatie en het communicatiebeleid van het voorbije jaar. Het verslag kan natuurlijk wel door de communicatieambtenaar worden voorbereid.

Om het Vlaams Parlement niet te overstelpen met communicatieverslagen (van de diverse Vlaamse ministeries en alle mogelijke interne en externe verzelfstandigde agentschappen), wordt ervoor geopteerd om één globaal en gecoördineerd verslag ter kennisgeving te laten voorleggen door de Vlaamse regering. Naar analogie met artikel 31, § 3, wordt ook hier een uitzondering gemaakt voor de privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen.

Artikel 33, § 2

Met het oog op een zo efficiënt mogelijke communicatie en een maximale herkenbaarheid van de Vlaamse overheid, kan het aangewezen zijn alle geledingen van de Vlaamse overheid minimale regels op te leggen m.b.t. de generieke aspecten van het communicatiebeleid. Die ‘generieke aspecten’ slaan op de aspecten van het communicatiebeleid die niet eigen zijn aan één instantie, maar gelden voor het geheel (of minstens voor meerdere) van de geledingen van de Vlaamse overheid : bijvoorbeeld de huisstijl, het gebruik van symbolen, de wijze waarop instanties zich in het buitenland als organen van de Vlaamse overheid bekendmaken enz.

Ook met betrekking tot de coördinatie van het communicatiebeleid kan het omwille van de efficiëntie wenselijk zijn dat de Vlaamse regering minimale regels oplegt aan alle of verschillende gele-

dingen van de Vlaamse overheid. Bijvoorbeeld : de verplichte deelname aan een overleg over het communicatiebeleid, deelname aan de gemeenschappelijke aankoop van mediaruimte, deelname aan een gezamenlijke open deur, enz.

Artikel 34

Iemand die briefwisseling krijgt van een instantie, zoals genoemd in artikel 4, § 1, moet weten bij welke persoon hij terecht kan met eventuele vragen over de inhoud van deze brief. Daarom moet deze briefwisseling altijd de naam, de hoedanigheid, het adres en het telefoonnummer bevatten van deze persoon.

Deze verplichting was – voor wat de gemeenten en de provincies betreft – reeds opgenomen in de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten.

HOOFDSTUK IV

Vermelding van de beroepsmogelijkheden

Artikel 35

Dit artikel verplicht de bestuursinstanties om bij individuele beslissingen of administratieve handelingen de beroepsmogelijkheden mee te delen. Dit is een vereiste voor een geldige kennisgeving. Bij het ontbreken ervan neemt de termijn voor het indienen van het beroep geen aanvang.

Dit artikel werd zonder wijzigingen overgenomen uit het decreet betreffende de openbaarheid van bestuur van 18 mei 1999.

HOOFDSTUK V

Wijzigings- en opheffingsbepalingen

Artikel 36

In dit artikel wordt de wetgeving inzake milieuvergunningen in overeenstemming gebracht met de openbaarheidsbepalingen van het Verdrag van Aarhus.

Artikel 14, § 2, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning diende vervangen te worden door een nieuwe bepaling. Het huidige artikel bepaalt immers het volgende :

"De documenten welke krachtens dit decreet moeten worden meegedeeld, hoeven geen gegevens te bevatten waarvoor het handels- of fabricagegeheim geldt. De aanvrager is nochtans verplicht aan de adviesverlenende overheidsorganen alle gevraagde gegevens en inlichtingen te verstrekken. Hij die in welke hoedanigheid ook kennis krijgt van deze gegevens en inlichtingen, is gehouden tot verplichte geheimhouding ervan."

Deze bepaling regelt eigenlijk drie dingen, waarvan er slechts één moet worden afgeschaft :

- het principe dat de aanvrager van de vergunning alle gevraagde gegevens en inlichtingen moet verstrekken aan de administratie ;
- de uitzonderingsgrond op dit principe voor handels- of fabricagegeheimen "*De documenten welke krachtens dit decreet moeten worden meegedeeld, hoeven geen gegevens te bevatten waarvoor het handels- of fabricagegeheim geldt*". ;
- geheimhoudingsplicht voor handels- of fabricagegeheimen.

Gelet op het feit dat het aanvraagdossier wordt onderworpen aan actieve openbaarheid (openbaar onderzoek) en wordt overgemaakt aan een reeks instanties, kan best eerst worden nagegaan of er redenen zijn om bepaalde delen ervan aan actieve openbaarheid te onttrekken. De aanvrager moet hiertoe een gemotiveerde vraag formuleren. De administratie beslist over deze vraag op basis van het regime inzake passieve openbaarheid voor milieu-informatie, zoals voorzien in het voorliggende decreet. Ondanks het feit dat het hier gaat om het onttrekken van informatie aan de actieve openbaarheid, is een criterium van de passieve openbaarheid ook in dit geval bruikbaar, nl. de uitzonderingsgrond inzake commerciële en industriële informatie.

Er is uitdrukkelijk voor gekozen om geen nieuw regime van openbaarheid in te voeren, specifiek in het kader van de milieuvergunning. Dit o.a. omwille van eenvoud en consistentie van de regelgeving.

Net zoals in het decreet openbaarheid van bestuur is het de bedoeling dat niet meer gegevens dan nodig aan (ditmaal actieve) openbaarheid worden onttrokken. Daarom kan de administratie de vraag om onttrekking aan bekendmaking en ter inzagelegging ook slechts gedeeltelijk honoreren.

De beslissing van de bevoegde administratie om de kennisgeving geheel of gedeeltelijk te onttrekken aan actieve openbaarheid in het kader van het openbaar onderzoek, betekent niet dat deze informatie nooit meer kan openbaar worden gemaakt. Immers, op basis van het decreet openbaarheid van bestuur kan, ditmaal overeenkomstig het regime van de passieve openbaarheid, openbaarmaking van het aanvraagdossier op een later tijdstip worden gevraagd. Overeenkomstig dit decreet moet elke vraag tot openbaarmaking worden beoordeeld op het moment van de aanvraag. Het is niet uitgesloten dat de redenen die aanleiding geven tot onttrekking aan actieve openbaarheid na verloop van tijd of om andere redenen niet geldig zijn in het kader van de passieve openbaarheid. Om deze reden werd de formulering "niet ter beschikking van het publiek stellen" gebruikt.

De hier besproken bepaling brengt niet automatisch met zich mee dat de informatie die geheim moet worden gehouden, niet aan andere overheidsinstanties ter beschikking mag worden gesteld, wanneer deze andere instanties ze nodig hebben voor het vervullen van hun taken. Er is aan de administratie de mogelijkheid geboden om de als vertrouwelijk beschouwde informatie af te scheiden van de andere gegevens via een bijlage, die niet actief openbaar wordt gemaakt.

Artikel 37

Het verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 maakt nog een aanpassing nodig aan het Milieuvergunningsdecreet. Artikel 3.9 van het verdrag bepaalt :

"9. Binnen het toepassingsgebied van de relevante bepalingen van dit Verdrag heeft het publiek toegang tot informatie, heeft het de mogelijkheid van inspraak in besluitvorming en heeft het toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden zonder discriminatie op grond van staatsburgerschap, nationaliteit of woonplaats en, in het geval van een rechtspersoon, zonder discriminatie op grond van de plaats van de statutaire zetel of een feitelijk middelpunt van de activiteiten." (eigen onderlijning).

Deze bepaling houdt o.a. in dat het criterium van de geografische nabijheid t.o.v. de bron van de hinder niet tegen milieuverenigingen kan worden ingeroepen wanneer zij beroep aantekenen bij de Raad van State tegen een beslissing van de overheid, bv. inzake een milieuvergunningsaanvraag.

De bepaling brengt aldus ook het huidige artikel 24, § 1, 5°, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna Milieuvergunningsdecreet) in het gedrang. Artikel 24, § 1, bepaalt wie beroep kan indienen tegen een beslissing in eerste aanleg over een milieuvergunningsaanvraag. Het vijfde punt van deze paragraaf kent een beroepsrecht toe aan :

"5° Elke natuurlijke of rechtspersoon die tengevolge van de vestiging en exploitatie van de inrichting rechtstreeks hinder kan ondervinden, alsook elke rechtspersoon die zich de bescherming tot doel heeft gesteld van het leefmilieu dat door deze hinder kan worden getroffen."

Wanneer het criterium van de geografische nabijheid t.o.v. de bron van de hinder niet kan worden ingeroepen om aan milieuverenigingen het recht te ontzeggen bij voor de Raad van state een beslissing over een milieuvergunningsaanvraag aan te vechten, heeft het immers weinig zin om een dergelijke beperking te handhaven om dezelfde vereniging te ontzeggen om een administratief beroep aan te tekenen tegen de beslissing. Dit zou immers leiden tot meer procedures voor de Raad van State. Het is bijgevolg, proceseconomisch gezien, geen goede oplossing. Het verdient de voorkeur om zoveel mogelijk betwistingen op te lossen binnen het kader van een administratief beroep.

Ook andere bepalingen uit het verdrag en andere uitspraken in de aanhef maken het moeilijk artikel 24, § 1, 5°, van het Milieuvergunningsdecreet ongewijzigd te behouden.

Zo luidt artikel 9.2 en 9.3 van het verdrag :

"2. Elke Partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek

- a. die een voldoende belang hebben, dan wel
- b. stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een Partij dit als voorwaarde stelt, toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet

ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende derde lid, andere relevante bepalingen van dit Verdrag.

Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit Verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, vijfde lid, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onderdeel a. Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onderdeel b.

De bepalingen van dit tweede lid sluiten niet de mogelijkheid uit van een herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie en laten onverlet de eis van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang alvorens over te gaan tot rechterlijke herzieningsprocedures, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.

3. Aanvullend op en onverminderd de in het voorgaande eerste en tweede lid bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke Partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.

[...] (eigen onderlijning)

De geest van het verdrag van Aarhus inzake "toegang tot de rechter" blijkt verder uit de zevende, achtste en achttiende paragraaf van de aanhef van het verdrag. Deze zinsneden maken duidelijk wat de doelstelling is van het verdrag inzake toegang tot de rechter :

"Tevens erkennend dat een ieder het recht heeft te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn en de plicht heeft, zowel individueel als tezamen met anderen, het milieu te beschermen en te verbeteren in het belang van de huidige en toekomstige generaties,

Overwegend dat, om dit recht te kunnen doen gelden en deze plicht te kunnen vervullen, burgers toegang tot informatie, recht op inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden moeten hebben, en in dit verband erkennend dat burgers bijstand nodig kunnen hebben om hun rechten uit te oefenen,

[...]

Geleid door de wens het publiek, met inbegrip van organisaties, toegang te geven tot doelmatige mechanismen van rechtspraak, opdat zijn rechtmatige belangen worden beschermd en het recht wordt toegepast,".

Rechtspolitieke overwegingen

Het huidige artikel 24, § 1, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning moet, overeenkomstig de toelichting die de destijds voor leefmilieu bevoegde minister gaf bij de bespreking van het Milieuvergunningsdecreet in het parlement (*Parl. St.* VI. R. 1984-85, 28 juni 1985, 1419), als volgt worden geïnterpreteerd :

"In paragraaf 1, 5°, van artikel 24 heeft elk woord zijn betekenis en kan als volgt worden geïnterpreteerd. Elke milieuvereniging die in haar maatschappelijke doelstelling rechtstreeks wordt getroffen en als leden natuurlijke personen heeft die door de hinder kunnen worden getroffen, worden hier geïnviseerd. Een zogenaamde koepelorganisatie die alleen andere verenigingen als leden heeft komt derhalve niet in aanmerking. Een nationaal, gewestelijk of provinciaal georganiseerde vereniging die fysieke personen als leden heeft uit de omgeving van een inrichting komt daarentegen wel in aanmerking.".

In de rechtspraak van de Raad van State wordt dit standpunt overgenomen. De Raad schorst in het arrest "Hovarco" (nr. 46.378 van 3 maart 1994) op vraag van de exploitant de tenuitvoerlegging van een beroepsbeslissing van de minister bevoegd voor het leefmilieu. De minister nam de weigeringsbeslissing in het kader van een door een regionale milieuvereniging ingesteld beroep tegen een in eerste aanleg toegekende milieuvergunning.

In zijn motivering voor het feit dat "ernstige middelen" aanwezig zijn die de schorsing rechtvaardigen, stelt de Raad vast dat artikel 52, 1°, a) van Vlaamse I de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu of de gemachtigde ambtenaar verplicht om de ontvankelijkheid van het beroep te onderzoeken.

Vervolgens verwijst de Raad naar het hiervoor aangehaalde citaat uit de voorbereidende werken van het Milieuvergunningsdecreet en voegt hij eraan toe :

"Overwegende [...] dat het dossier van de zaak echter geen enkel stuk bevat dat doet blijken wat het maatschappelijk doel van de voornoemde vereniging is, noch of deze onder haar leden natuurlijke personen telt die door de hinder van de (in eerste aanleg) vergunde inrichting kunnen worden getroffen ; dat de vraag dan ook rijst hoe de verwerende partij ertoe gekomen is het door die vereniging ingediende beroep ontvankelijk te verklaren ; dat die vraag des te meer klemmt, nu de vereniging zichzelf in haar beroepsschrift blijkt te omschrijven als "de overkoepelende v.z.w. van 7 natuur- en milieugroepen uit het arrondissement Ieper ; [...]".

Zoals gezegd druist de eis dat milieuverenigingen "rechtstreeks hinder" moeten ondervinden van de vestiging en exploitatie om beroep te kunnen aantekenen, in tegen de letter en de geest van het Verdrag van Aarhus.

Bovendien is de bepaling en de interpretatie die eraan wordt gegeven ook om rechtspolitieke redenen onwenselijk. De eis dat er "rechtstreeks hinder" moet zijn, verhindert enerzijds niet dat wordt geprocedeerd omwille van het zogenaamde "NIMBY-" of "not in my backyard"-syndroom. Plaatselijke motieven om een bepaalde vergunningsbeslissing aan te vechten, kunnen steeds in een beroepsprocedure of een procedure voor de Raad van State aan bod komen. Burgers of plaatselijke bewonerscomités kunnen immers wel beroep indienen overeenkomstig het Milieuvergunningsdecreet, ongeacht hun motieven.

De eis bemoeilijkt anderzijds wel dat verenigingen die meer algemene milieudoelstellingen nastreven, aan bod komen in procedures. Immers, de voornaamste "bewakers" van degelijke doelstellingen, zoals de regionale of gewestelijke koepels van milieuverenigingen, hebben veel moeilijker toegang tot de bedoelde rechtsmiddelen.

Aldus zullen meer algemene vraagstukken, zoals bv. het respecteren van de hiërarchie inzake beheer van afvalstoffen of de doorwerking van Europese richtlijnen, minder gemakkelijk voor de rechter ter sprake komen dan problemen van bv. geluids-, geur- of visuele hinder.

Om deze redenen wordt voorgesteld om aanvullend op de algemene regeling voor alle natuurlijke personen en alle rechtspersonen een specifieke re-

geling te voorzien waarvan milieuverenigingen kunnen gebruik maken. In het kader van deze specifieke regeling wordt voor rechtspersonen die zich de bescherming van het leefmilieu statutair tot doel hebben gesteld afgestapt van de eis dat zij rechtstreeks hinder moeten kunnen ondervinden wanneer ze in ruil kunnen aantonen dat ze ten minste vijf jaar rechtspersoonlijkheid bezitten en wanneer ze in hun statuten het grondgebied hebben omschreven tot waar hun bedrijvigheid zich uitstrekt. Deze eisen zijn respectievelijk gebaseerd op artikel 5 van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden en op artikel 2 van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu.

Bedoeling van deze eisen is om te voorkomen dat, ingevolge het wegvallen van de eis dat men rechtstreekse hinder kan ondervinden, men misbruik zou kunnen maken van het beroepsrecht. Zo moet de tweede eis verhinderen dat lokale milieuverenigingen beroep zouden aantekenen tegen vergunningsbeslissingen waarvan de milieugevolgen op geen enkele wijze gerelateerd zijn aan het gebied waarbinnen zij actief zijn.

Aldus ontstaan twee systemen op basis waarvan derden beroep kunnen aantekenen tegen milieuvergunningsbeslissingen.

Het eerste algemene systeem is geïnspireerd op de huidige regeling zoals verwoord in het huidige artikel 24, § 1, 5°, van het Milieuvergunningsdecreet. Overeenkomstig dit systeem kunnen alle natuurlijke personen en alle rechtspersonen beroep aantekenen, voorzover zij rechtstreeks hinder ondervinden.

In de aanvullende regeling voor rechtspersonen die zich de bescherming van het leefmilieu statutair tot doel hebben gesteld bevat eisen die respectievelijk gebaseerd zijn op een onderdeel van artikel 5 van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden en op een onderdeel van artikel 2 van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu.

Artikel 38

De bestaande openbaarheidsregelingen worden opgeheven.

HOOFDSTUK VI

Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 39

In het decreet wordt een uitdrukkelijke evaluatiebepaling opgenomen die de Vlaamse regering oplegt een evaluatie te laten uitvoeren van de werking van het decreet en eventuele voorstellen tot aanpassing op te stellen. Uiterlijk vijf jaar na het inwerking treden van het decreet legt zij hiervan verslag neer bij het Vlaams Parlement en doet zij de nodige voorstellen om het decreet aan te passen. Een evaluatie is aangewezen omdat voor het eerst een groot aantal besturen onder de openbaarheidsregeling worden gebracht die voorheen niet onder een specifieke procedureregeling vielen.

Artikel 40

Om de continuïteit te kunnen garanderen, is het aangewezen om een bepaling op te nemen waardoor wordt voorzien dat de huidige aangestelde voorlichtingsambtenaren de taken van de communicatieambtenaar, zoals beschreven in dit hoofdstuk, op zich nemen, ten minste tot zolang dat de bevoegde organen van de diverse instanties geen andersluidende beslissing zouden nemen.

Artikel 41

Het is nodig om een overgangsregeling op te nemen inzake de actieve openbaarheid van bestuur en meer bepaald de aanstelling van communicatieambtenaren, aangezien de formulering in artikel 31, § 1 tot en met § 3, duidelijk verwijst naar de nieuwe structuren binnen de Vlaamse overheid en de operationalisering hiervan afhangt van de inwerkingtreding en de uitvoering van het kaderdecreet bestuurlijk beleid.

Artikel 42

Er wordt een overgangsbepaling voorzien om hangende dossiers correct te kunnen afhandelen.

Artikel 43

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van dit decreet.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Patrick DEWAELE

De Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw,

Vera DUA

*De Vlaamse minister van Binnenlandse
Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd
en Ambtenarenzaken,*

Paul VAN GREMBERGEN

VOORONTWERP VAN DECREET

VOORONTWERP VAN DECREET

betreffende de openbaarheid van bestuur

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de minister-president van de Vlaamse regering, de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw en de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De minister-president van de Vlaamse regering, de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw en de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken zijn ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen, definities en toepassingsgebied

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Artikel 2

Dit decreet heeft tot doel de passieve openbaarheid van bestuur, zoals beschermd door artikel 32 van de Grondwet, en de actieve openbaarheid van bestuur, uit te werken.

Artikel 3

Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder:

1° bestuursinstantie: elke overheid alsmede elke natuurlijke of rechtspersoon voorzover ze een taak van algemeen belang behartigt. De rechterlijke of de wetgevende macht vallen buiten deze definitie, behalve wanneer ze optreden in een andere hoedanigheid dan de rechterlijke of wetgevende. Instanties van de uitvoerende macht vallen er eveneens buiten voorzover deze optreden in een rechterlijke hoedanigheid;

2° milieu-instantie:

a) een bestuursinstantie;

b) elke rechtspersoon of natuurlijke persoon die opgericht is door of onder toezicht staat van een bestuursinstantie, voorzover zij openbare verantwoordelijkheden of functies uitoefent of openbare diensten verleent met betrekking tot het milieu. Deze definitie omvat niet de rechterlijke of de wetgevende macht behalve wanneer zij optreden in een andere hoedanigheid dan de rechterlijke of wetgevende. Ze bevat evenmin instanties van de uitvoerende macht voorzover deze optreden in een rechterlijke hoedanigheid;

3° instantie: een bestuursinstantie of een milieu-instantie;

4° bestuursdocument: de drager, in welke vorm ook, van informatie waarover een instantie beschikt;

5° milieu-informatie: informatie betreffende:

a) het milieu;

b) maatregelen en activiteiten die aanleiding geven of kunnen geven tot druk op het milieu, alsook de analyses en evaluaties ervan die relevant zijn voor de maatregelen en activiteiten, bedoeld in e);

c) de druk die de maatregelen en activiteiten, bedoeld in b), veroorzaken op het milieu via de factoren van milieuverstoring zoals verontreinigingsfactoren;

d) de natuur, de cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken, de gezondheid, de veiligheid en de levensomstandigheden van de mens en de effecten daarop, telkens voorzover ze worden of kunnen worden aangetast door de toestand van het milieu, de maatregelen en activiteiten, bedoeld in b), of de verstoringsfactoren, bedoeld in c);

e) maatregelen en activiteiten die tot doel hebben het milieu en de elementen, bedoeld in d), in stand te houden, te herstellen, te ontwikkelen, of druk op het milieu te voorkomen, te beperken of te compenseren;

6° informatie van persoonlijke aard: informatie die betrekking heeft op een beoordeling of een waardeoordeel, of die de beschrijving van een gedrag bevat van een bij name genoemd of een gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon;

7° aanvraag: de aanvraag tot openbaarmaking, verbetering of aanvulling van bestuursdocumenten, tenzij anders is bepaald;

8° communicatie : elke voor het publiek of voor bepaalde doelgroepen bestemde, van een instantie uitgaande mededeling, boodschap, voorlichtings- of sensibiliseringscampagne of elk ander communicatie-initiatief van een instantie, ongeacht de gebruikte kanalen of media.

Artikel 4

§ 1. Dit decreet is van toepassing op:

1° de diensten van de Vlaamse regering en de Vlaamse openbare instellingen;

2° de gemeenten en de districten;

3° de provincies;

- 4° de andere gemeentelijke en provinciale instellingen, met inbegrip van de verenigingen zonder winst-oogmerk waarin één of meer gemeenten of de provincies minstens de helft van de stemmen in één van de beheersorganen heeft of de helft van de financiering voor haar rekening neemt;
- 5° de verenigingen van provincies en gemeenten, bedoeld in de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales, en de samenwerkingsvormen zoals geregeld in het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking;
- 6° de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, hierna OCMW's te noemen, en de verenigingen, be-doeld in hoofdstuk 12 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende OCMW's;
- 7° de polders, bedoeld in de wet van 3 juni 1957 betreffende de polders, en de wateringen, bedoeld in de wet van 5 juli 1956 betreffende de wateringen;
- 8° de kerkfabrieken;
- 9° alle andere instanties binnen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap.

§ 2. Artikel 10, 12, 13, 14, 15 en artikel 17, § 2, zijn van toepassing op de andere instanties dan bedoeld in § 1 voorzover het gaat over bestuursdocumenten die in hun bezit zijn en betrekking hebben op materies die behoren tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest.

Artikel 5

Dit decreet doet geen afbreuk aan decretale bepalingen die in een ruimere openbaarheid van bestuur voorzien.

Artikel 6

§ 1. Voor de toepassing van dit decreet gaan de beslissings- en uitvoeringstermijnen in op de dag na de datum van registratie van de aanvraag, en bij ontstentenis van deze registratie, op de dag na de datum van ontvangst van de aanvraag,

§ 2. Deze termijnen verstrijken om middernacht van de laatste dag.

HOOFDSTUK II

Passieve openbaarheid

AFDELING I

Algemene bepalingen

Artikel 7

De instantie is verplicht aan ieder natuurlijk persoon of rechtspersoon die erom verzoekt, de gewenste be-stuursdocumenten openbaar te maken door er inzage in te verlenen, er uitleg over te verschaffen of er een afschrift van te overhandigen.

Artikel 8

§ 1. Een bestuursdocument in het bezit van een personeelslid van een instantie wordt geacht toe te behoren aan de instantie voorzover het bestuursdocument betrekking heeft op de uitoefening van de functies van de instantie.

§ 2. Een bestuursdocument van een instantie dat in een archief wordt neergelegd, is een bestuursdocument waarover deze instantie beschikt.

Artikel 9

Een bestuursdocument wordt gedeeltelijk openbaar gemaakt als informatie waarop een uitzondering van toepassing is, als bedoeld in artikel 11, 12, 13, 14 of 15, of waarvoor de verplichting geldt inzake het aantonen van het belang, bedoeld in artikel 17, § 2, tweede lid, samen met andere informatie in een bestuursdocument vervat zit, en het mogelijk is om de genoemde informatie te scheiden van de andere informatie.

In dat geval vermeldt de instantie uitdrukkelijk in haar beslissing dat een bestuursdocument slechts gedeeltelijk openbaar mag worden gemaakt. Ze geeft in de mate van het mogelijke aan op welke plaatsen informatie werd weggelaten en op grond van welke bepaling van artikel 11, 12, 13, 14, 15 en 17, § 2, dit gebeurde.

AFDELING II

Uitzonderingen op de openbaarheid

ONDERAFDELING I

Gemeenschappelijke bepalingen

Artikel 10

De in artikel 11, 13, 14 en 15 bepaalde uitzonderingen worden geval per geval restrictief uitgelegd. Bovendien gebeurt dit in geval van artikel 11, 14 en 15 met inachtneming van het met de openbaarmaking gedienende openbaar belang.

Voorzover het milieu-informatie betreft, wordt in aanmerking genomen of de verzochte informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

Artikel 11

De instanties, genoemd in artikel 4, § 1, mogen een aanvraag afwijzen:

- 1° als de aanvraag kennelijk onredelijk blijft of op een te algemene wijze geformuleerd blijft, na verzoek van de instantie tot herformulering van de eerste aanvraag;
- 2° als de aanvraag betrekking heeft op bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn.

Artikel 12

De in artikel 13 tot en met 15 bepaalde uitzonderingen gelden onverminderd de andere bij de wet, het decreet of de ordonnantie bepaalde uitzonderingen op de gronden die te maken hebben met de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid, de gemeenschap of het gewest.

ONDERAFDELING II

Informatie die niet met het milieu te maken heeft

Artikel 13

De in artikel 4 genoemde bestuursinstanties wijzen een aanvraag tot openbaarmaking af, voorzover die geen betrekking heeft op milieu-informatie:

- 1° als de openbaarmaking afbreuk doet aan een bij decreet of wet vastgestelde geheimhoudingsverplichting;
- 2° als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt;
- 3° als de openbaarmaking afbreuk doet aan het geheim van de beraadslagingen van de Vlaamse regering en van de verantwoordelijke overheden die ervan afhangen, evenals van het bij wet of decreet bepaalde geheim van de beraadslagingen van de organen van de instanties, genoemd in artikel 4, § 1, 2° tot en met 9°;
- 4° als het om bestuursdocumenten gaat die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering werden opgesteld;
- 5° als het om bestuursdocumenten gaat die uitsluitend ten behoeve van de mogelijke toepassing van tuchtmaatregelen worden opgesteld, zolang de mogelijkheid om een tuchtmaatregel te nemen blijft bestaan;
- 6° als het om bestuursdocumenten gaat die informatie bevatten die door een derde werd verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht werd en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld, tenzij die persoon met de openbaarmaking instemt.

Artikel 14

De in artikel 4 genoemde bestuursinstanties wijzen een aanvraag tot openbaarmaking af, voorzover die geen betrekking heeft op milieu-informatie, indien ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van één van de volgende belangen:

- 1° een economisch, financieel of commercieel belang van een in artikel 4, § 1, genoemde instantie;
- 2° het vertrouwelijk karakter van de internationale betrekkingen, de betrekkingen met de supranationale instellingen, met de federale overheid en met andere gemeenschappen en gewesten van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap;
- 3° het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is, met de openbaarheid instemt;

- 4° de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid een eerlijk proces te verkrijgen;
- 5° de vertrouwelijkheid van het handelen van een bestuursinstantie voorzover die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving, de uitvoering van een interne audit of de politieke besluitvorming;
- 6° de openbare orde en de veiligheid.

ONDERAFDELING III

Milieu-informatie

Artikel 15

§ 1. De in artikel 4 genoemde milieu-instanties wijzen de aanvraag tot openbaarmaking af, voorzover die betrekking heeft op milieu-informatie, indien ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van één van de volgende belangen:

- 1° het vertrouwelijk karakter van de internationale betrekkingen, de betrekkingen met de supranationale instellingen, de betrekkingen met de federale overheid en de betrekkingen met andere gemeenschappen en gewesten van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap;
- 2° het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie, wanneer deze informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is, met de openbaarmaking instemt. In afwijking hiervan moeten emissiegegevens die van belang zijn voor de bescherming van het milieu, steeds openbaar gemaakt worden;
- 3° de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid een eerlijk proces te verkrijgen;
- 4° het vertrouwelijk karakter van de informatie die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering werd opgesteld;
- 5° het vertrouwelijk karakter van de informatie die uitsluitend ten behoeve van de mogelijke toepassing van tuchtmaatregelen werd opgesteld zolang de mogelijkheid om een tuchtmaatregel te nemen bestaat;
- 6° de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt;
- 7° de vertrouwelijkheid van het handelen van een milieu-instantie, voorzover die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving, de uitvoering van een interne audit of de politieke besluitvorming;
- 8° de vertrouwelijkheid van de beraadslagingen van de Vlaamse regering en van de verantwoordelijke overheden die ervan afhangen, alsook van het bij wet of decreet bepaalde geheim van de beraadslagingen van de organen van de instanties, vermeld in artikel 4, § 1, 2° tot en met 9°;
- 9° de bescherming van de informatie die door een derde werd verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht is en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld, tenzij die persoon met de openbaarmaking instemt;

10° de bescherming van het milieu waarop de informatie betrekking heeft;

11° de openbare orde en de veiligheid.

§ 2. Voor informatie, bedoeld in het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn, zijn de in § 1, 7° en 10°, genoemde uitzonderingen niet van toepassing.

AFDELING III

Verbetering of aanvulling van bestuursdocumenten

Artikel 16

Als iemand vaststelt dat een bestuursdocument onjuiste of onvolledige informatie over hem bevat, kan de betrokkene de bevoegde instantie verplichten de informatie te verbeteren of aan te vullen, op voorwaarde dat hij de nodige bewijsstukken kan voorleggen. Hij richt daartoe een aanvraag tot de bevoegde instantie. De verbetering of aanvulling is kosteloos.

Als door of krachtens een wet of decreet een specifieke procedure is voorgeschreven, kan de verbetering of aanvulling enkel op grond van die procedure plaatsvinden.

AFDELING IV

De aanvraagprocedure

Artikel 17

§ 1. De aanvraag wordt schriftelijk ingediend. Hieronder wordt verstaan een aanvraag die ingediend wordt per brief, per fax, per e-mail, of die persoonlijk wordt overhandigd.

De aanvraag vermeldt duidelijk de aangelegenheid waarover het gaat, indien mogelijk de bestuursdocumenten in kwestie, de vorm waarin de informatie bij voorkeur ter beschikking wordt gesteld, alsook de naam en het correspondentieadres van de aanvrager.

De aanvrager bewijst zijn identiteit of bewijst dat degene van wie de informatie afkomstig is, heeft ingestemd met de openbaarmaking, als de aanvraag betrekking heeft op:

1° de persoonlijke levenssfeer, bedoeld in artikel 13, 2°, of in artikel 15, § 1, 6°;

2° vertrouwelijke commerciële of industriële informatie, bedoeld in artikel 14, 3°, of in artikel 15, § 1, 2°;

3° informatie die door derden werd verstrekt zonder dat ze daartoe verplicht werden en die ze uitdrukkelijk als vertrouwelijk hebben bestempeld, zoals bedoeld in artikel 13, 6°, of in artikel 15, § 1, 9°.

§ 2. De aanvrager moet geen belang aantonen.

Voor de openbaarmaking van informatie van persoonlijke aard moet de aanvrager evenwel aantonen dat hij rechtstreeks en persoonlijk in zijn rechtssituatie kan worden geraakt door ofwel:

- 1° de informatie;
- 2° de beslissing waarop de informatie betrekking heeft;
- 3° de beslissing ter voorbereiding waarvan het document dat de informatie bevat, werd opgesteld.

Dat belang moet slechts worden aangetoond voorzover het gaat om andere dan milieu-informatie en voorzover de informatie van persoonlijke aard niet over de aanvrager handelt.

§ 3. De aanvraag is gericht aan de instantie die over het bestuursdocument beschikt of het in een archief heeft neergelegd. Ze kan ook gericht worden aan de communicatieambtenaar, bedoeld in artikel 31, § 1.

Indien de aanvraag wordt gericht aan een instantie die het bestuursdocument niet in haar bezit heeft of aan de communicatieambtenaar, dan stuurt de instantie of de communicatieambtenaar de aanvraag zo spoedig mogelijk door naar de instantie die het document vermoedelijk in haar bezit heeft. De aanvrager wordt hiervan onmiddellijk op de hoogte gebracht.

Indien de aanvraag wordt gericht aan een archief en betrekking heeft op een bestuursdocument dat door een instantie in een archief werd neergelegd, stuurt het archief de aanvraag onmiddellijk door naar die instantie.

De instantie die een aanvraag ontvangt en het bestuursdocument in haar bezit heeft of het in een archief heeft neergelegd, noteert dit onmiddellijk in een register, met vermelding van de datum van ontvangst. De registratie is openbaar voor de aanvrager.

Artikel 18

Als de aanvraag kennelijk onredelijk is of op een te algemene wijze is geformuleerd, verzoekt de instantie zo spoedig mogelijk de aanvrager zijn aanvraag te specificeren of te vervolledigen.

De instantie deelt mee waarom de aanvraag kennelijk onredelijk is of op een te algemene wijze geformuleerd is. Voorzover dat mogelijk is, geeft ze tevens aan welke gegevens over de gevraagde informatie nodig zijn om op de aanvraag te kunnen ingaan.

Artikel 19

De beslissing over de aanvraag wordt genomen, onverminderd delegatie:

- 1° voor de instantie, genoemd in artikel 4, § 1, 1° : door een bevoegd leidinggevend personeelslid van de instantie die het bestuursdocument in haar bezit heeft;
- 2° voor de gemeenten en de districten: door de secretaris;
- 3° voor de provincies: door de griffier;
- 4° voor de VZW's, genoemd in artikel 4, § 1, 4°: door de voorzitter;
- 5° voor de verenigingen van provincies en gemeenten, genoemd in artikel 4, § 1, 5°: door de voorzitter van de vereniging;
- 6° voor de OCMW's en de verenigingen, bedoeld in hoofdstuk 12 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn: door de secretaris van het OCMW of de leidend ambtenaar van de vereniging;

7° voor de polders en wateringen: door de dijkgraaf van de polder of de voorzitter van de watering;

8° voor de kerkfabrieken: door de voorzitter van de kerkfabriek;

9° voor de andere instanties binnen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap: de bevoegde persoon overeenkomstig de toepasselijke regelgeving en statuten.

Artikel 20

§ 1. Na ontvangst van de aanvraag, gaat de instantie na welke bestuursdocumenten ze openbaar kan maken met inachtneming van de bepalingen van artikel 9 tot en met 15, en artikel 20, § 2, vijfde lid. De aanvraag brengt voor de instantie geen verplichting mee om het gevraagde bestuursdocument te verwerken of te analyseren.

Indien het bestuursdocument in de gevraagde vorm beschikbaar is, verschaft de instantie in kwestie het bestuursdocument in de gevraagde vorm. Indien het bestuursdocument niet in de gevraagde vorm beschikbaar is, deelt de instantie in haar beslissing aan de aanvrager mee in welke andere vorm of vormen het bestuursdocument beschikbaar is.

§ 2. De aanvraag wordt zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen vijftien kalenderdagen schriftelijk, per fax of per e-mail beantwoord.

Als een aanvraag overeenkomstig artikel 18 kennelijk onredelijk is of op een te algemene wijze geformuleerd is, begint een nieuwe termijn van 15 dagen te lopen vanaf het moment dat de aanvrager zijn aanvraag Gespecificeerd of vervolledigd heeft.

Als de instantie oordeelt dat de gevraagde informatie moeilijk tijdig te verzamelen is, of als de toetsing van de aanvraag tot openbaarmaking aan de uitzonderingen, bedoeld in artikel 11 tot en met 15 moeilijk tijdig uit te voeren is, dan deelt de instantie aan de aanvrager mee dat de termijn van vijftien kalenderdagen verlengd wordt tot een termijn van dertig kalenderdagen. De verlengingsbeslissing vermeldt de reden of de redenen voor het uitstel.

Indien de aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen op grond van artikel 13, 2°, 13, 6°, 14, 3°, 15, § 1, 2°, 15, § 1, 6° of 15, § 1, 9°, dan neemt de instantie contact op met de betrokkene en vraagt of de aanvrager de toestemming krijgt om alsnog toegang te krijgen tot het gevraagde bestuursdocument,

Als de aanvraag tot openbaarmaking betrekking heeft op een bestuursdocument waarin een werk is opgenomen dat door een intellectueel recht beschermd wordt, wijst de instantie in haar beslissing in ieder geval hierop.

§ 3. De beslissing tot inwilliging wordt zo spoedig mogelijk uitgevoerd en uiterlijk binnen dertig kalenderdagen. Bij een verlengingsbeslissing, bedoeld in artikel 20, § 2, tweede lid, wordt die termijn van uitvoering gebracht op uiterlijk vijfenveertig kalenderdagen.

Als de aanvrager gebruik wenst te maken van zijn recht op inzage, stelt de instantie die het bestuursdocument in haar bezit heeft in overleg met de aanvrager de plaats, de datum en het tijdstip van inzage vast. De aanvrager moet het bestuursdocument onder redelijke omstandigheden kunnen inkijken en moet hiervoor tevens voldoende tijd krijgen. De in artikel 4, § 1, genoemde instanties kunnen nadere regels vaststellen over de wijze waarop het inzagerecht kan worden uitgevoerd.

De inzage en de uitleg zijn kosteloos. De in artikel 4, § 1, genoemde instanties kunnen de overhandiging van een afschrift afhankelijk maken van de betaling van een bedrag op basis van een redelijke kostprijs.

De met toepassing van dit hoofdstuk verkregen bestuursdocumenten mogen niet voor commerciële doeleinden verspreid of gebruikt worden, met uitzondering van bestuursdocumenten of delen van bestuursdocumenten inzake milieu-informatie.

Artikel 21

De gemeenten verlenen hun medewerking aan de in artikel 4, § 1, 1°, genoemde instanties bij de indiening en behandeling van de aanvragen en de uitvoering van de beslissingen. De Vlaamse regering stelt de nadere regelen van die medewerking vast, na voorafgaand overleg.

AFDELING V

Beroepsprocedure

Artikel 22

De aanvrager kan beroep instellen tegen een beslissing van een in artikel 4, § 1, bedoelde instantie, of na het verstrijken van de termijn waarbinnen de beslissing moest worden genomen, of in geval van een onwillekeurige uitvoering van een beslissing. Hij stelt dat beroep in bij een beroepsinstantie die is samengesteld uit ambtenaren en die door de Vlaamse regering is aangewezen.

Het beroep moet schriftelijk, per fax of per e-mail worden ingediend binnen een termijn van dertig kalenderdagen die, naargelang het geval, ingaat:

- de dag na het versturen van de beslissing;
- de dag na het verstrijken van de termijn, bedoeld in artikel 20, § 3, eerste lid.

Overeenkomstig artikel 35 neemt de termijn om beroep in te stellen geen aanvang bij ontstentenis van een beslissing.

Artikel 23

De beroepsinstantie die een beroep ontvangt, noteert dit onmiddellijk in een register, met vermelding van datum van ontvangst. De registratie is openbaar voor de aanvrager die het beroep heeft ingesteld en voor de betrokken instantie. De beroepsinstantie brengt de in artikel 4, § 1, genoemde instantie onmiddellijk op de hoogte van het beroep.

Artikel 24

§ 1. De beroepsinstantie spreekt zich uit over het beroep en verstuurt haar beslissing schriftelijk, per fax of per e-mail binnen een termijn van dertig kalenderdagen.

Indien de beroepsinstantie oordeelt dat de gevraagde informatie moeilijk tijdig te verzamelen is, als de toetsing van de aanvraag aan de uitzonderingsgronden, bedoeld in artikel 11 tot en met 15 moeilijk tijdig uit te voeren is, dan deelt de beroepsinstantie aan de indiener van het beroep mee dat de termijn van dertig kalenderdagen verlengd wordt tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen. De verlengingsbeslissing vermeldt de reden of de redenen voor het uitstel.

§ 2. Als de beroepsinstantie het beroep inwilligt, staat hij de openbaarmaking, verbetering of aanvulling toe.

§ 3. De instantie die de informatie in haar bezit heeft of in een archief heeft neergelegd, voert de beslissing tot inwilliging, van het beroep zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen veertig kalenderdagen uit. Bij de verlengingsbeslissing, bedoeld in artikel 24, § 1, tweede lid, wordt de termijn van uitvoering gebracht op uiterlijk vijfenveertig kalenderdagen.

Als de instantie de beslissing niet heeft uitgevoerd binnen de termijn bedoeld in lid 1, dan voert de beroepsinstantie de beslissing zo snel mogelijk uit.

Voor de in artikel 4, § 1, 2°, 3°, 5°, 6°, 7° en 8°, genoemde instanties, kan de beroepsinstantie een ambtenaar gelasten zich ter plaatse te begeven om zelf de beslissing ten uitvoer te leggen. Dat kan slechts na een schriftelijke waarschuwing. De tenuitvoerlegging gebeurt op persoonlijke kosten van de persoon die verantwoordelijk is voor het niet uitvoeren van de beslissing van het beroepsorgaan.

Artikel 20, § 3, tweede tot vierde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 25

De beroepsinstantie kan, als er een beroep aanhangig wordt gemaakt, alle bestuursdocumenten ter plaatse inzien of ze opvragen bij de betrokken instantie.

De beroepsinstantie kan alle betrokken partijen en deskundigen horen en de personeelsleden van de instantie om extra inlichtingen vragen.

Artikel 26

De beroepsinstantie oefent zijn taak volledig onafhankelijk en neutraal uit. Bij de behandeling van de beroepen kan ze geen instructies ontvangen. Haar leden kunnen evenmin geëvalueerd of tuchtrechtelijk vervolgd worden op basis van de motieven die aan de beslissingen ten grondslag liggen in het kader van de taken die hun zijn toegewezen in dit decreet.

Artikel 27

De beroepsinstantie bezorgt aan de Vlaamse regering een jaarverslag over de beroepen die werden ingesteld en inzake de toepassing van de passieve openbaarheid. De Vlaamse regering legt het jaarverslag voor aan het Vlaams Parlement.

HOOFDSTUK III

Actieve openbaarheid

Artikel 28

§ 1. Elke in artikel 4, § 1, 1° tot en met 7° genoemde instantie heeft de verplichting de bevolking of de betrokken doelgroepen systematisch, correct, evenwichtig, tijdig en op verstaanbare wijze voor te lichten over haar beleid, regelgeving en dienstverlening en over de rechten die de bevolking verkrijgt uit hoofde van dit decreet.

De Vlaamse regering kan voor de in artikel 4, § 1, 9°, genoemde instanties bepalen welke instanties alsnog moeten voldoen aan de in het vorige lid vermelde verplichting.

§ 2. In het kader van de actieve openbaarheid wordt geen informatie verspreid die valt onder de uitzonderingen, bedoeld in artikel 13, 14 en 15.

Artikel 29

§ 1. Er wordt een gezamenlijk bestand met wegwijsinformatie en eerstelijnsinformatie van en over de in artikel 4, § 1, genoemde bestuursinstanties uitgebouwd.

De wegwijsinformatie geeft aan waar de informatiezoeker terecht kan hetzij voor informatie over een bepaald onderwerp, hetzij voor de behandeling van een probleem of administratieve procedure. Eerstelijnsinformatie is niet-dossiergebonden basisinformatie die op een eenvoudige manier verstrekt wordt.

Het databestand is vrij en gratis toegankelijk voor eenieder, zowel digitaal als via de loketten van de betrokken bestuursinstanties.

§ 2. De Vlaamse overheid is verantwoordelijk voor de uitbouw, het beheer en de ontsluiting van dit gezamenlijke bestand. De in artikel 4, § 1, genoemde instanties verlenen hieraan hun medewerking, na voorafgaand overleg.

Artikel 30

De milieu-instanties zorgen ervoor dat de milieu-informatie die relevant is, voor hun taak en waarover ze beschikken of die voor hen wordt beheerd, geordend en geactualiseerd is.

De door de Vlaamse regering aangewezen milieu-instanties zorgen ervoor dat milieu-informatie op een actieve, systematische én transparante wijze onder de bevolking of onder de betrokken doelgroepen wordt verspreid en op een doeltreffende wijze toegankelijk wordt gemaakt. De Vlaamse regering bepaalt welke milieu-informatie minimaal wordt verspreid en stelt nadere regels vast over de wijze waarop milieu-informatie wordt verspreid en toegankelijk gemaakt.

Artikel 31

§ 1. In het kader van de actieve openbaarheid stelt de Vlaamse regering een communicatieambtenaar aan bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

§ 2. De raad van bestuur van elke Vlaamse openbare instelling van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap stelt een communicatieambtenaar aan.

§ 3. De Vlaamse regering stelt nadere regels vast met betrekking tot de bevoegdheden, rechtspositie en werking van de communicatieambtenaren, genoemd in § 1 en § 2 en met betrekking tot het overleg en de onderlinge samenwerking tussen deze communicatieambtenaren en de coördinatie van hun activiteiten.

§ 4. De provincieraad, de gemeenteraad en de raad voor maatschappelijk welzijn stellen, ieder wat hen betreft, een communicatieambtenaar aan.

Artikel 32

§ 1. De in artikel 31 genoemde communicatieambtenaren zijn belast met de voorbereiding en de realisatie van het communicatiebeleid. Zij stimuleren, coördineren en begeleiden de communicatie van de betrokken bestuursinstantie. Zij hebben onder meer de opdracht om de bevolking en de betrokken doelgroepen voor te lichten over het gevoerde beleid, over specifieke beslissingen die op hen betrekking hebben en over de dienstverlening van de betrokken bestuursinstantie.

§ 2. De communicatieambtenaren hebben tot taak erop toe te zien dat alle voor de burgers bestemde bestuursdocumenten in correcte en verstaanbare taal zijn gesteld.

§ 3. Om de in § 1 vermelde taken te kunnen vervullen hebben de communicatieambtenaren het recht bij de betrokken bestuursinstantie alle nuttige documentatie op te vragen of er inzage van te nemen op de plaats waar die normaal wordt bewaard.

Artikel 33

§ 1. Elk jaar wordt, naar aanleiding van de bespreking van de ontwerpbegroting, een communicatiejaarplan ter goedkeuring voorgelegd aan het Vlaams Parlement voor wat de diensten van de Vlaamse regering betreft, en aan de raad van bestuur voor wat de Vlaamse openbare instellingen betreft. Dat communicatiejaarplan geeft aan welk communicatiebeleid het bestuur tijdens het komende jaar wil voeren en op welke wijze het de communicatie het komende jaar wenst te organiseren.

§ 2. Elk jaar wordt een verslag en evaluatie van de communicatie en het communicatiebeleid van het voorbije jaar ter goedkeuring voorgelegd aan het Vlaams Parlement voor wat de diensten van de Vlaamse regering betreft, en aan de raad van bestuur voor wat de Vlaamse openbare instellingen betreft.

§ 3. De Vlaamse regering kan de Vlaamse openbare instellingen van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap nadere regels opleggen met betrekking tot de generieke aspecten en de coördinatie van het communicatiebeleid.

Artikel 34

Elke briefwisseling die uitgaat van een bestuursinstantie als genoemd in artikel 4, § 1, bevat de naam, de hoedanigheid, het adres en het telefoonnummer van degene die meer inlichtingen kan verstrekken over het dossier.

HOOFDSTUK IV

Vermelden van de beroepsmogelijkheden

Artikel 35

Een beslissing of een administratieve handeling met individuele strekking, die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, wordt slechts geldig ter kennis gebracht als tevens de beroepsmogelijkheden en de modaliteiten van het beroep worden vermeld. Bij ontstentenis daarvan neemt de termijn voor het indienen van het beroep geen aanvang.

HOOFDSTUK V

Wijzigings- en opheffingsbepalingen

Artikel 36

Artikel 14, § 2, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning wordt vervangen door wat volgt

"§ 2. De aanvrager is verplicht aan de adviesverlenende overheidsorganen alle gevraagde gegevens en inlichtingen te verstrekken.

De aanvrager kan in de aanvraag, of bij het overmaken van gevraagde gegevens en inlichtingen aan de bevoegde administratie vragen om te onderzoeken of ze overeenkomstig artikel 15, § 1, 2°, van het decreet van [...] betreffende de openbaarheid van bestuur bepaalde gegevens in de stukken die overeenkomstig artikel 11, § 1, ter inzage zullen worden gelegd tijdens het openbaar onderzoek, niet ter beschikking van het publiek te stellen. Hij duidt in zijn vraag aan over welke gegevens het gaat en motiveert waarom hij van mening is dat deze gegevens niet aan het publiek ter beschikking kunnen worden gesteld.

De administratie neemt een beslissing over de vraag van de aanvrager volgens de modaliteiten bepaald door de Vlaamse regering, in elk geval voor de aanvang van het openbaar onderzoek. Ze maakt een belangenafweging overeenkomstig het bedoelde artikel. Als ze op grond hiervan beslist dat op dat ogenblik de gegevens in kwestie niet ter beschikking gesteld worden van het publiek, kan ze die laten opnemen in een bijlage, die niet ter beschikking van het publiek wordt gesteld.

Deze bepaling doet geen afbreuk aan de regeling inzake passieve openbaarheid, bedoeld in hoofdstuk II van het decreet van [...] betreffende de openbaarheid van bestuur .".

Artikel 37

In artikel 24, § 1 van hetzelfde decreet, zoals gewijzigd tot op heden, worden volgende wijzigingen aangebracht:

1° 5° wordt vervangen door wat volgt:

"5° elke natuurlijke of rechtspersoon die ten gevolge van de vestiging en de exploitatie van de inrichting rechtstreeks hinder kan ondervinden;" ;

2° een 6° wordt toegevoegd die luidt als volgt:

"6° elke rechtspersoon die zich de bescherming van het leefmilieu statutair tot doel heeft gesteld, ten minste vijf jaar rechtspersoonlijkheid bezit en in zijn statuten het grondgebied omschreven heeft tot waar zijn bedrijvigheid zich uitstrekt.".

Artikel 38

De volgende bepalingen worden opgeheven:

1° het decreet van 18 mei 1999 betreffende de openbaarheid van bestuur;

- 2° de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten, voor wat betreft de provincies en de gemeenten in het Vlaamse Gewest, gewijzigd bij de wetten van 25 juni 1998 en 26 juni 2000;
- 3° artikel 33sexies en 33septies van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten, ingevoegd bij het decreet van 17 juli 2000;
- 4° artikel 24bis en 24ter van het decreet van 22 februari 1995 tot regeling van het administratief toezicht op de provincies van het Vlaamse Gewest, ingevoegd bij het decreet van 17 juli 2000.

HOOFDSTUK VI

Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 39. De Vlaamse regering zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het decreet aan het Vlaams Parlement een verslag over de wijze waarop het is toegepast en doet eventueel de nodige voorstellen tot aanpassing van het decreet.

Artikel 40

In afwachting van een andersluidende beslissing van het bevoegde orgaan, vervullen de informatieambtenaren, aangesteld ter uitvoering van het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering, en de voorlichtingsambtenaren, aangesteld ter uitvoering van het decreet van 18 mei 1999 betreffende de openbaarheid van bestuur en de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten, hun functie voortaan als communicatieambtenaar, zoals bepaald in dit hoofdstuk.

Artikel 41

De aanvragen en de beroepsschriften die op datum van de inwerkingtreding van dit decreet reeds werden ingediend, worden verder afgehandeld overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van het decreet van 18 mei 1999 betreffende de openbaarheid van bestuur en de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten.

Artikel 42

Dit decreet treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse regering,

Patrick DEWAEL

De Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw,

Vera DUA

De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken,

Paul VAN GREMBERGEN

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN

***ONTWERPADVIES OVER HET ONTWERP VAN DECREET
BETREFFENDE DE OPENBAARHEID VAN BESTUUR***

Brussel, 25 juni 2002

AXM_advies

ADVIES

1. INLEIDING

De SERV werd op 13 juni 2002 om advies gevraagd over het ontwerp van decreet betreffende de openbaarheid van bestuur. Dit decreet vervangt het decreet van 18 mei 1999 dat momenteel van toepassing is.

Het voorontwerp van decreet is op verschillende punten aangepast in vergelijking met het huidige decreet.

Enerzijds worden een aantal onduidelijkheden en knelpunten die naar voor kwamen uit de toepassing van het huidige decreet aangepast.

Anderzijds worden een aantal bepalingen inzake openbaarheid van milieu-informatie overgenomen uit internationale teksten. Het gaat om een voorstel van Europese richtlijn inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en het UN-ECE-Verdrag betreffende de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus). Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat België het verdrag van Aarhus nog niet heeft geratificeerd en dat de richtlijn nog niet definitief is.

In een eerste punt zullen een aantal algemene opmerkingen gegeven worden waarna in een tweede punt de omzetting van deze internationale teksten aan bod zal komen.

2. BEMERKINGEN

2.1 Algemeen

De SERV vindt het positief dat een aantal problemen waarop de Raad in een vorig advies reeds had gewezen verholpen worden door de nieuwe tekst. Zo is er een heldere opdeling ingebouwd tussen openbaarheid inzake milieu-informatie en de andere informatie, zijn de termijnen waarbinnen de instantie moet reageren korter geworden, werd de beroepsprocedure verbeterd en is er een betere definitie gegeven voor een aantal begrippen.

Toch wenst de SERV een aantal bemerkingen te maken.

In dit decreet wordt het toepassingsgebied van openbaarheid van bestuur aanzienlijk uitgebreid. Bovendien blijft het een ingewikkelde materie, ondanks het

feit dat het voorontwerp van decreet een aantal elementen heeft vereenvoudigd. Opdat de openbaarheid van bestuur optimaal gerealiseerd wordt is het echter niet voldoende om de regelgeving aan te passen. Er is ook nood aan een bekendmaking van deze regelgeving op ruime schaal en een passende opleiding voor de ambtenaren binnen de instanties die moeten instaan voor een correcte toepassing van het decreet. Deze twee elementen zijn even belangrijk als een goede regelgeving voor een echte openbaarheid van bestuur.

Een goede **actieve openbaarheid** houdt voor de SERV tevens in dat de betrokken bestuursinstanties uitleg verschaffen over de al dan niet opvolging van adviezen die zijn uitgebracht door de formele adviesorganen. Dit zou niet enkel passend zijn voor een goede actieve openbaarheid zoals verwoord in artikel 28, maar ook getuigen van behoorlijk bestuur in het algemeen.

In artikel 35 wordt gesteld dat bij bepaalde beslissingen of administratieve handelingen tevens de beroepsmogelijkheden en modaliteiten van het beroep worden vermeld. De SERV is van oordeel dat wanneer er in een klachtenprocedure is voorzien (bijvoorbeeld de mogelijkheid voor werklozen om een klacht in te dienen bij een beslissing van een STC) ook deze klachtenprocedure dient opgenomen te worden.

In het ontwerpdecreet wordt enerzijds gesproken van "**bescherming van persoonlijke levenssfeer**" (een uitzonderingsgrond voor openbaarmaking) en anderzijds van "informatie van persoonlijke aard" (waarvoor een belang moet aangetoond worden om openbaarmaking te verkrijgen). Het begrip "informatie van persoonlijke aard" wordt gedefinieerd in het voorontwerp van decreet. Er wordt echter niet aangegeven hoe dit begrip zich verhoudt tot het begrip "bescherming van persoonlijke levenssfeer". Voor de duidelijkheid zou er op zijn minst in de memorie van toelichting moeten verwezen worden naar het artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van de EVRM waarbij wordt aangeduid dat het een evolutief begrip is dat mede door de rechtspraak wordt ingevuld.

2.2 *Milieu-informatie*

In verband met milieu-informatie werden de bepalingen van het verdrag van Aarhus zoals ook omgezet in de ontwerprichtlijn van het Europees parlement overgenomen. De overname is echter niet woordelijk. Zo is de definitie van "milieu" verschillend verwoord evenals de definitie van "overheidsinstantie".

Bepaalde elementen zijn ook niet overgenomen in het voorontwerp van decreet, zoals de bepaling dat de overheid een redelijke inspanning moet leveren om de informatie ter beschikking te stellen binnen de termijn die nodig is om de aanvrager in staat te stellen een vooropgesteld doel te verwezenlijken.

De memorie van toelichting stelt dat er inderdaad bepaalde bepalingen werden afgezwakt om de handhaafbaarheid, de efficiëntie en de inpassing in eigen wetgeving te verzekeren.

Het grootste probleem inzake handhaafbaarheid, efficiëntie en inpassing in de Vlaamse wetgeving werd echter onverkort overgenomen. Het gaat om de bepaling dat het **vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie** enkel kan ingeroepen worden als uitzonderingsgrond “wanneer deze informatie bij wet of decreet beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te beschermen” (art 15, §1, 2°).

Deze bepaling is ingevoegd in het verdrag van Aarhus en voorlopig overgenomen in de Europese ontwerprichtlijn omdat er een aantal verdragspartijen dergelijke wetgeving hebben en naar deze wetgeving wilden verwijzen. In België en Vlaanderen bestaat er echter geen regelgeving over informatie die bij wet of decreet beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te beschermen. Momenteel maken de bedrijven commerciële en industriële informatie die vertrouwelijk van aard is, over aan de overheid zonder dat deze vertrouwelijkheid uitdrukkelijk is opgenomen in regelgeving. Door de invoeging van deze passage zou al deze informatie onderworpen zijn aan de passieve openbaarheid, onder meer de handelsgeheimen. Dit was niet het opzet van de internationale teksten.

De mogelijkheid om in regelgeving te bepalen welke informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te beschermen botst in België met een bijkomende moeilijkheid dat het niet altijd duidelijk is welke overheid bevoegd is.

De SERV is van oordeel dat de tussenzin waarvan sprake (“..wanneer deze informatie...belang te beschermen.”) dient geschrapt te worden. Dit zal in ieder geval de handhaafbaarheid en inpasbaarheid in eigen wetgeving versterken terwijl er voldoende garanties blijven voor de openbaarheid.

2.3 *Wijzigingsbepalingen*

Wat de verruiming van de beroepsmogelijkheden van milieuverenigingen tegen beslissingen omtrent milieuvergunningen betreft, zoals voorzien in artikel 37 van het onderhavige voorontwerp, dient een oneigenlijk gebruik van beroepsmogelijkheden vermeden. In dit verband verwijst de SERV naar zijn advies van 10 juni 1998 inzake

het milieuvergunningsbeleid, waarin terzake vijf voorstellen worden geformuleerd, met name:

- de beroepen moeten gemotiveerd zijn;
- enkel personen die tijdens het openbaar onderzoek gereageerd hebben, mogen beroep aantekenen, tenzij er nieuwe elementen zijn;
- een verhoging van de dossiertaks, die eventueel kan teruggestort worden als het beroep terecht bleek;
- adviesverlenende instanties kunnen niet in beroep gaan als hun argumentatie in eerste aanleg gevolgd is;
- meer algemeen dienen voorzieningen voor conflictbeheersing uitgewerkt.

ADVIES VAN DE MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

MiNa-Raad
Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen

Briefadvies

van 26 juni 2002

over

het voorontwerp van decreet
betreffende de openbaarheid van
bestuur

Aan de Vlaamse minister van
Binnenlandse Aangelegenheden,
Ambtenarenzaken en Buitenlands
Beleid
Dhr. Paul Van Grembergen
Kreupelenstraat 2
1000 Brussel

Datum: 26 juni 2002
Onze Ref.: 0301/L8/2002/0548
Uw Ref.: CBR/bs/
Betreft: Briefadvies over het voorontwerp van decreet betreffende de
openbaarheid van bestuur

Mijnheer de Minister,

Op 14 juni 2002 ontving de MiNa-Raad een vraag tot advies over het ontwerp van decreet betreffende de openbaarheid van bestuur. De adviestertermijn bedraagt 10 werkdagen. Voorliggend voorontwerp van decreet moet het decreet van 18 mei 1999 betreffende de openbaarheid van bestuur voor het Vlaamse Gewest en de Wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur voor de provincies en gemeenten vervangen. Het VEV onthoudt zich bij onderhavig briefadvies.

In zijn advies van 12 februari 1998¹ over het ontwerp van decreet betreffende de openbaarheid van bestuur meende de Raad dat het toen voorliggend openbaarheidsdecreet een belangrijke stap vooruit betekende.² De Raad achtte bijsturing evenwel noodzakelijk en deed verschillende voorstellen om het ontwerpdecreet te verbeteren. De zwaarste kritiek hield verband met de te ruime en te vage formulering van de uitzonderingsgronden op het principe van openbaarheid en de aanwezigheid van te veel absolute uitzonderingsgronden. De Raad stelt vast dat met voorliggend voorontwerp in grote mate wordt tegemoetgekomen aan de opmerkingen van de Raad en dit rekening houdend met de Europese en

¹ MiNa-Raad, Advies van 12 februari 1998 over het ontwerp van decreet betreffende de openbaarheid van bestuur, afl. 98/05.

² Met het decreet van 18 mei 1999 werd reeds een uitgebreide wijziging van de openbaarheidsregeling doorgevoerd. Niet alleen werd het toepassingsgebied rationae materiae verruimd, ook was er de integratie van de toegang tot milieu-informatie, het voorzien in een specifieke beroepsinstantie, de inkorting van de termijn, de invoering van uitvoeringstermijnen, een verruimde doorverwijzingsverplichting en de verplichting om een inventaris aan te leggen van de bij de Vlaamse administratieve overheden beschikbare bestuursdocumenten. In het decreet van 1999 werd de richtlijn 90/313/EEG (Richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie, *PB*, L 158, 23 juni 1990) op een juridisch correcte wijze omgezet in het Vlaamse Gewest wat niet was gebeurd met het decreet van 1991 (Decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse Regering, *-B.S.*, 27 november 1991). en artikel 33 VLAREM. (Besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende Vlaams Reglement betreffende de milieuvergunning, *-B.S.*, 26 juni 1991). Het decreet van 1991 was bovendien niet conform artikel 32 van de Grondwet (Cf. grondwetwijziging van 18 juni 1993, *B.S.* 29 juni 1993).

internationale rechtsontwikkelingen in het kader van de toegang tot milieu-informatie. De Raad meent dat voorliggend voorontwerp een belangrijke stap betekent in de richting van een onderbouwde openheid van bestuur en een goed geregeld en afdwingbaar inzagerecht. De Raad heeft geen fundamentele opmerkingen.

De Raad stelt vast dat in dit voorontwerp zo nauw mogelijk wordt aangesloten bij de bepalingen van Europese en internationale wetgeving (VN-ECE-Verdrag van 25 juni 1998 of Verdrag van Aarhus). De Raad juicht toe dat rekening wordt gehouden met het voorstel van de nieuwe EG-richtlijn inzake de toegang tot milieu-informatie -die trouwens een omzetting inhoudt van het luik openbaarheid van het Verdrag van Aarhus. De Raad vindt het positief dat inzake de uitzonderingsgronden voor milieu-informatie volledige overeenstemming werd bereikt met de uitzonderingen die krachtens het Verdrag van Aarhus en de EU-ontwerprichtlijn mogelijk zijn en dat overeenkomstig het verdrag van Aarhus in voorliggend ontwerpdecreet uitdrukkelijk wordt gesteld dat de uitzonderingsgrond inzake commerciële en industriële informatie niet kan ingeroepen worden voor emissiegegevens die van belang zijn voor de bescherming van milieu. De Raad gaat er van uit dat de uitzonderingsbepaling van art. 10, lid 2 inzake emissiegegevens ook geldt in een handhavingprocedure en dat emissiegegevens dus ook in dat kader openbaar zijn, ten minste voor zover ze gevalideerd zijn. De Raad vraagt dat in deze de Memorie van toelichting wordt samengevat in een toelichting aan de betrokken bestuursinstanties om een juiste interpretatie van de openbaarheidsregeling en de uitzonderingsgronden hierop door de diverse bestuursinstanties te garanderen.

Bovendien wordt in voorliggend voorontwerp van decreet gedeeltelijk uitvoering gegeven aan een onderdeel van de andere pijlers van het Verdrag met name inspraak in besluitvorming (zie onder meer art. 37 van het voorontwerp inzake het beroepsrecht voor milieuverenigingen in het kader van de milieuvergunningsaanvraag). De Raad hecht zeer veel belang aan de uitbreiding van het beroepsrecht inzake milieuvergunningsbeslissingen naar rechtspersonen die zich de bescherming van het leefmilieu statutair tot doel hebben gesteld, zonder dat zij rechtstreekse hinder moeten aantonen. De Raad ondersteunt deze wijziging aangezien met de huidige bepaling van "rechtstreekse hinder" het gevaar bestaat dat enkel plaatselijke hinderargumenten aan bod komen in een beroepsprocedure en niet de meer algemene leefmilieu-argumenten die los kunnen staan van de plaatselijke situatie (zoals bv. het respecteren van de afvalbeheershiërarchie, de doorwerking van Europese richtlijnen,...)." De Raad wijst er evenwel op dat er naar gestreefd moet worden dat beroepen die ingediend worden steeds vanuit de bezorgdheid voor het leefmilieu dienen te gebeuren en gebaseerd moeten zijn op concrete en onderbouwde dossiers.

De Raad stelt vast dat veel aandacht wordt besteed aan een eenvoudig en klaar taalgebruik, een duidelijke formulering van de uitzonderingsgronden en een goed gestructureerde en sterk chronologisch opgebouwde besluitvormingsprocedure. De Raad vindt het positief dat er een vereenvoudiging van de beroepsprocedure wordt aangereikt, een verkorting van de uitvoeringstermijnen wordt voorgelegd, de mogelijkheid wordt voorzien om ook aanvragen in te dienen per fax, e-mail of mondeling en om na afwijzing alsnog openbaarheid te verkrijgen indien toestemming

wordt bekomen van de persoon van wie de informatie afkomstig is of op wie deze betrekking heeft.

De Raad ondersteunt ten slotte dat de passieve en actieve openbaarheid van bestuur voor alle bestuursinstanties in Vlaanderen op een eenduidige wijze wordt geregeld. De procedureregels en de beroepsprocedure voor de passieve openbaarheid (recht op inzage) worden immers voor alle bestuurslagen gelijklopend en eenvormig vastgelegd. Het toepassingsgebied wordt bovendien verruimd tot besturen die nog niet onderworpen waren aan de openbaarheidsregelgeving, zoals onder meer de onderwijsinstellingen. Ook voor de actieve openbaarheid wordt een eenvormige regelgeving voor alle bestuurslagen voorgesteld. Zowel Vlaamse overheden als lokale overheden, inclusief OCMW's, moeten de burger systematisch, correct, tijdig en op verstaanbare wijze informeren. Zij stellen hiertoe een communicatieambtenaar aan, die de informatie- en voorlichtingsambtenaren vervangt en die als opdracht heeft de bevolking en doelgroepen voor te lichten over het beleid.

In de hoop U met dit briefadvies van dienst te zijn, verblijf ik,

Met de meeste hoogachting,

Prof. dr. R.F. Verheyen
Voorzitter MiNa-Raad
Kliniekstraat 25, 4^{de} verdieping
B – 1070 Brussel (Anderlecht)

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.985/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 26 juli 2002 door de Minister-president van de Vlaamse regering, de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw en de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken verzocht hun van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de openbaarheid van bestuur", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 15 oktober 2002, 8 januari 2003 en 25 februari 2003, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet is bedoeld om in de plaats te komen van het decreet van 18 mei 1999 betreffende de openbaarheid van bestuur. Het is geïnspireerd door ontwikkelingen in de internationale regelgeving m.b.t. de openbaarheid van milieu-informatie, meer bepaald door het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, ondertekend te Aarhus op 25 juni 1998 - hierna aangeduid als het Aarhus-verdrag - en door het ontwerp dat ondertussen geleid heeft tot richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad. Daarenboven, zo blijkt uit de memorie van toelichting, beoogt het voorontwerp te verhelpen aan een aantal praktische toepassingsproblemen van het decreet van 18 mei 1999 en in te spelen op de gevolgen van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen.

2. Hoofdstuk I bevat een aantal algemene bepalingen, die o.m. een omschrijving van de gebruikte begrippen inhouden en het toepassingsgebied van de ontworpen regeling vaststellen (artikelen 1 tot 6). Hoofdstuk II handelt over de passieve openbaarheid. Hierin worden achtereenvolgens geregeld : de algemene beginselen (artikelen 7 tot 9), de uitzonderingen op de openbaarheid (artikelen 10 tot 15), de verbetering of aanvulling van bestuursdocumenten (artikel 16), en de aanvraag- en beroepsprocedures (artikelen 17 tot 27). Hoofdstuk III heeft betrekking op de actieve openbaarheid (artikelen 28 tot 34). Een kort hoofdstuk IV regelt de vermelding van de beroepsmogelijkheden in de kennisgeving van een bestuurshandeling (artikel 35). Hoofdstuk V wijzigt het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (artikelen 36 en 37) en bevat opheffingsbepalingen (artikel 38). Ten slotte bestaat hoofdstuk VI uit een evaluatiebepaling (artikel 39), overgangsbepalingen (artikelen 40 en 41) en een bepaling inzake de inwerkingtreding (artikel 42).

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

3. Vergeleken met het thans geldende decreet van 18 mei 1999 betreffende de openbaarheid van bestuur, houdt het voorliggende ontwerp van decreet een aantal nieuwe bepalingen in, doch bevestigt het voor het overige ook een aantal bepalingen die reeds in het decreet van 18 mei 1999 zijn opgenomen. De Raad van State heeft reeds advies gegeven over deze bepalingen, in zijn adviezen 24.273/8 van 6 februari 1996 en 27.544/3 van 1 december 1998. Overeenkomstig een vaste praktijk worden de opmerkingen uit deze eerdere adviezen in dit advies niet meer herhaald, tenzij ze betrekking zouden hebben op de verenigbaarheid van de voorgelegde tekst met hogere normen.

4. De adviesaanvraag heeft betrekking op een voorontwerp van decreet waaraan de Vlaamse regering op 19 juli 2002 haar goedkeuring heeft gehecht. In de loop van het onderzoek van de adviesaanvraag heeft de gemachtigde van de regering aan de Raad van State een gewijzigde tekst van het voorontwerp voorgelegd. De wijzigingen hebben o.m. betrekking op artikel 3 waarin de begrippen "bestuursinstantie" en "milieu-instantie" worden gedefinieerd.

In het voorliggende advies wordt, op verzoek van de gemachtigde van de regering, uitgegaan van deze tweede versie van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

5. In artikel 3 worden een aantal centrale begrippen gedefinieerd. Gelezen in samenhang met artikel 4, § 1, 9°, van het ontwerp, zijn de begrippen "bestuursinstantie" (artikel 3, 1°) en "milieu-instantie" (artikel 3, 2°) bepalend voor het toepassingsgebied van het ontworpen decreet.

6. In het thans geldende decreet van 18 mei 1999 is het begrip "administratieve overheid" het centrale begrip voor de bepaling van het toepassingsgebied. Volgens artikel 3, 1°, moet onder administratieve overheid verstaan worden "een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973". In 1999 zocht de decreetgever aldus aansluiting bij een begrip dat het voorwerp had uitgemaakt van een uitgebreide rechtspraak en dat ook verder kon evolueren.

Alhoewel artikel 32 van de Grondwet de decreetgever daartoe niet verplicht, werd reeds in de verklarende nota bij het voorstel van de regering tot invoeging van een artikel 24ter (thans artikel 32) gesteld dat, voor de interpretatie van het begrip "bestuursdocument" "kan verwezen worden naar artikel 14 van de wetten op de Raad van State en de rechtspraak van de Raad van State dienaangaande" ⁽¹⁾. De verschillende bevoegde wetgevers hebben tot nu toe steeds met deze suggestie rekening gehouden, en het toepassingsgebied van de door hen vastgestelde regelingen bepaald aan de hand van het begrip "administratieve overheid". Dat blijkt uit :

- artikel 1 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur;
- artikel 1 van het decreet van 22 december 1994 van de Franse Gemeenschap betreffende de openbaarheid van bestuur;
- artikel 1 van het decreet van 30 maart 1995 van het Waalse Gewest betreffende de openbaarheid van bestuur;
- artikel 2 van de ordonnantie van 30 maart 1995 van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreffende de openbaarheid van bestuur;
- artikel 1 van het decreet van 16 oktober 1995 van de Duitstalige Gemeenschap betreffende de openbaarheid van de bestuursdocumenten;
- artikel 2 van het decreet van 11 juli 1996 van de Franse Gemeenschapscommissie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreffende de openbaarheid van bestuur;

⁽¹⁾ Parl. St., Kamer, 1992-93, nr. 839/1, p. 5.

- artikel 3 van de ordonnantie van 26 juni 1997 van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreffende de openbaarheid van bestuur;
- artikel 2 van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten;
- artikel 3 van het decreet van 18 mei 1999 van het Vlaams Parlement betreffende de openbaarheid van bestuur.

7. Alhoewel het ongetwijfeld behoort tot de bevoegdheid van de decreetgever om, binnen het kader van artikel 32 van de Grondwet, eigen, autonome, begrippen te hanteren voor de bepaling van het toepassingsgebied van de Vlaamse regelgeving inzake openbaarheid van bestuur ⁽²⁾, rijst de vraag of de in het ontwerp gebruikte begripsomschrijvingen van "bestuursinstantie" en "milieu-instantie" de doelstellingen kunnen verwezenlijken die de stellers van het ontwerp willen bereiken.

Wat het begrip bestuursinstantie betreft

8. In het ontwerp is het begrip bestuursinstantie één van de cruciale begrippen voor het bepalen van het toepassingsgebied van het decreet (artikel 3, 1°, en 2°, b). Uit de memorie van toelichting blijkt dat de stellers van het ontwerp van oordeel zijn dat het begrip "administratieve overheid" onvoldoende rechtszekerheid biedt en dus beter vervangen wordt. Meer bepaald wordt gesteld : "Alhoewel het de bedoeling was van de decreetgever om door dit begrip zo te definiëren, een evolutief begrip in te voeren, heeft de recente evolutie in de rechtspraak van de Raad van State en van het Hof van Cassatie ertoe geleid dat grote rechtsonzekerheid ontstaan is omtrent het precieze toepassingsgebied".

⁽²⁾ Zie F. SCHRAM, Begrenzungen aan de openbaarheid van bestuur, een analyse en vergelijking van de internrechtelijke openbaarheidsregelingen in het Belgische recht, doctoraal proefschrift, K.U.Leuven, 2001-2002, I, 279-283.

9. Het is uiteraard een lovenswaardige bekommernis van de stellers van het ontwerp om een begrip te hanteren dat tot een rechtszekere toepassing kan leiden. De Raad van State meent echter de vermeende rechtsonzekerheid die er zou bestaan m.b.t. het begrip "administratieve overheid", te moeten relativiseren. De Raad erkent dat de relatieve vaagheid van het begrip "administratieve overheid" kan leiden, en in het verleden ook reeds heeft geleid, tot tegenstrijdige interpretaties in de rechtspraak. Op dit ogenblik blijken evenwel zowel het Hof van Cassatie als de Raad van State een gelijkaardige algemene omschrijving van het begrip "administratieve overheid" te hanteren. Het doorslaggevend criterium om een instelling als "administratieve overheid" te kunnen beschouwen is dat de werking van de instelling door de overheid wordt bepaald en gecontroleerd en dat de instelling beslissingen kan nemen die derden binden. Het Hof van Cassatie hanteert dit criterium zowel t.a.v. de door de overheid opgerichte instellingen⁽³⁾, als t.a.v. de door een privé-persoon opgerichte en door de overheid erkende instellingen⁽⁴⁾. De Raad van State, afdeling administratie, heeft zich bij deze rechtspraak aangesloten⁽⁵⁾.

⁽³⁾ "Instellingen opgericht of erkend door de federale overheid, de overheid van de gemeenschappen en gewesten, de provincies of gemeenten, die belast zijn met een openbare dienst en niet behoren tot de rechterlijke of wetgevende macht, (zijn) in beginsel administratieve overheden ..., in zoverre hun werking door de overheid wordt bepaald en gecontroleerd en zij beslissingen kunnen nemen die derden binden". Zie Cass., 14 februari 1997, met concl. advoc.-gen. DUBRULLE, Arr. Cass., 1997, p. 221, nr. 88 (betreffende de n.v. Gimvindus); in dezelfde zaak, anders, R.v.St., BATAILLE t. Vlaams Gewest en n.v. Gimvindus, nr. 59.443, 30 april 1996. Zie ook Cass., 10 september 1999, Arr. Cass., 1999, p. 1083, nr. 452 (i.v.m. de n.v. Brussels Airport Terminal Company).

⁽⁴⁾ "Instellingen die zijn opgericht door privé-personen, maar erkend door de federale overheid, de overheid van de gemeenschappen en de gewesten, de provincies of gemeenten, (kunnen) administratieve overheden ... zijn in de zin van dit artikel 14, mits hun werking door de overheid wordt bepaald en gecontroleerd en zij beslissingen kunnen nemen die derden binden, meer bepaald door de eigen verplichtingen tegenover anderen eenzijdig te bepalen of door verplichtingen van die anderen eenzijdig vast te stellen". Zie Cass., 6 september 2002, nr. C.02.0177 N (m.b.t. het gesubsidieerd vrij onderwijs); in dezelfde zaak, in dezelfde zin R.v.St., L. t. K.U.Leuven, nr. 104.007, 26 februari 2002. Zie ook Cass., 6 september 2002, C.01.0382.N (eveneens m.b.t. het gesubsidieerd vrij onderwijs).

⁽⁵⁾ Zie, bijv., R.v.St., Hofmans t. V.Z.W. Sint-Bavohumaniora, nr. 111.088, 8 oktober 2002.

10. Het voorgaande neemt natuurlijk niet weg dat een grotere rechtszekerheid i.v.m. het toepassingsgebied van het ontworpen decreet kan worden nagestreefd. De Raad van State betwijfelt echter of de in het ontwerp gehanteerde omschrijving van het begrip "bestuursinstantie" vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid een reële vooruitgang zal betekenen. Volgens de eerste versie van het ontwerp is een bestuursinstantie "elke overheid alsmede elke natuurlijke persoon of rechtspersoon voorzover ze een taak van algemeen belang behartigt". Volgens de tweede versie is een bestuursinstantie "a) een rechtspersoon die krachtens publiek recht is ingesteld; b) een natuurlijke persoon, rechtspersoon of groepering ervan die, en voorzover hij, door de overheid is belast met de uitoefening van een taak van algemeen belang". De vraag rijst of dergelijke begripsomschrijvingen in de praktijk tot meer rechtszekerheid zullen leiden.

10.1. In de eerste omschrijving wordt het zeer algemene begrip "taak van algemeen belang" gehanteerd. De potentiële draagwijdte van dit open begrip is dermate ruim, dat het toepassingsgebied van het ontworpen decreet oeverloos dreigt te worden. Zo zouden bijvoorbeeld politieke partijen, vakverenigingen en tal van niet-gouvernementele organisaties kunnen geacht worden "een taak van algemeen belang" te behartigen. Een dergelijk vaag begrip zal zeker tot heel wat interpretatievragen leiden, wat de rechtszekerheid niet ten goede komt.

10.2. In de tweede omschrijving worden twee criteria gehanteerd.

10.2.1. Volgens het eerste criterium, in artikel 3, 1°, eerste lid, a, van het ontwerp, is een bestuursinstantie "een rechtspersoon die krachtens publiek recht is ingesteld". De stellers van het ontwerp hebben hier inspiratie gezocht in artikel 1:1, lid 1, a, van de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht, dat het begrip "bestuursorgaan" definieert als "een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld" ⁽⁶⁾. De vraag rijst echter of een analoge bepaling zonder meer kan worden overgenomen in een Vlaams decreet. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 1:1, lid 1, van de Nederlandse

⁽⁶⁾ Ook in de Europese regelgeving inzake overheidsopdrachten wordt het begrip "publiekrechtelijke instelling" gehanteerd. Zie o.m. artikel 1, b, van richtlijn 92/50/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening.

wet blijkt dat het begrip "rechtspersoon die krachtens publiek recht is ingesteld" verwijst naar artikel 1 van Boek 2 van het Nederlandse Burgerlijk Wetboek, dat luidt als volgt :

"1. De Staat, de provincies, de gemeenten, de waterschappen en veenpolders, alsmede alle lichamen aan wie krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is verleend, bezitten rechtspersoonlijkheid.

2. Andere lichamen, aan wie een deel van de overheidstaak is opgedragen hebben slechts rechtspersoonlijkheid, indien dit uit of bij het krachtens de wet bepaalde volgt" ⁽⁷⁾.

Deze verwijzing naar het Nederlands Burgerlijk Wetboek laat toe het begrip "krachtens publiek recht ingesteld" nader te bepalen. Het Belgisch Burgerlijk Wetboek houdt evenwel geen gelijkaardige bepaling in. Het begrip "rechtspersoon krachtens publiek recht ingesteld" zal dan ook een eigen autonome inhoud dienen te krijgen. Hier zullen ongetwijfeld heel wat interpretatievragen rijzen bij gebrek aan een duidelijke omschrijving van het begrip "publiek recht". Tot de bedoelde rechtspersonen zouden zeker de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, de provincies en de gemeenten, en de rechtstreeks bij wet, decreet of ordonnantie ingestelde rechtspersonen gerekend moeten worden. De vraag rijst echter of het begrip ook verwijst naar rechtspersonen die door de hiervoor genoemde publiekrechtelijke instellingen worden opgericht, op grond van en in overeenstemming met het publiek recht dat op die instellingen van toepassing is ⁽⁸⁾.

Over de vraag welke organisatorische regels behoren tot het publiek recht, schrijft Sven Baeten :

"Deze lijkt eenvoudig te kunnen worden beantwoord door hieronder alle regels te groeperen die de inrichting van rechtspersonen betreffen én noch tot het verenigings- noch tot het vennootschapsrecht behoren. Steeds echter blijft het

⁽⁷⁾ Het begrip "rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld", omvat allereerst de openbare lichamen waarvan artikel 1, eerste lid, van Boek 2, van het Nederlandse Burgerlijk Wetboek bepaalt dat zij rechtspersoonlijkheid bezitten : de Staat, de provincies, gemeenten en waterschappen, alsmede andere openbare lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is toegekend. Daarnaast omvat het de rechtspersonen waarvan de rechtspersoonlijkheid uit een bijzondere publiekrechtelijke wet voortvloeit (artikel 1, tweede lid, van het genoemde Boek 2). Zie C.P.J. GOORDEN, commentaar op artikel 1:1, in J.B.J.M. TEN BERGE, P.C. GILHUIS, M. SCHELTEMA, F.A.M. STROINK, R.M. VAN MALE, Commentaar Algemene wet bestuursrecht, VUGA Uitgeverij, 's Gravenhage, losbladig, E.1.1-3 (afl. 53).

⁽⁸⁾ Bijvoorbeeld een vereniging opgericht door een gemeente, een vennootschap opgericht door een gewestelijke investeringsmaatschappij.

probleem opduiken van de kwalificatie van rechtspersonen met een zogenaamd gemengd publiek-privaatrechtelijk statuut, of, met andere woorden, zij die organisatorisch beheerst worden door zowel bepalingen van het privaat vennootschaps- of verenigingsrecht als van het publiekrechtelijk organisatierecht" ⁽⁹⁾.

10.2.2. Volgens het tweede criterium, in artikel 3, 1°, eerste lid, b, van het ontwerp, is de bestuursinstantie "een natuurlijke persoon, rechtspersoon of groepering ervan die, en voorzover hij, door de overheid is belast met de uitoefening van een taak van algemeen belang". In deze omschrijving wordt rechtstreeks verwezen naar het begrip "overheid", dat de stellers van het ontwerp nochtans willen vermijden. Na daarop te zijn gewezen, heeft de gemachtigde van de regering verklaard "dat uiteraard een rechtspersoon bedoeld wordt die krachtens publiek recht is ingesteld (zoals voorzien in punt a), van de definitie) en (dat) terzake een correctie moet uitgevoerd worden, waarbij ofwel verwezen wordt naar punt a), ofwel de tekst van punt a), als dusdanig wordt overgenomen in punt b)".

Zelfs indien artikel 3, 1°, eerste lid, b, aldus zou worden gecorrigeerd ⁽¹⁰⁾, blijven er belangrijke interpretatievragen over m.b.t. de omvang van deze ruim omschreven categorie. Hoe ruim is het begrip "taak van algemeen belang"? Dient een private instelling die door de overheid is "erkend" voor de uitoefening van een openbare dienst - bijvoorbeeld een erkende en gesubsidieerde vrije onderwijsinstelling -, beschouwd te worden als "belast" met de uitoefening van een taak van algemeen belang? Zijn ook private personen waaraan verplichtingen worden opgelegd in het kader van een regelgeving die beoogt het algemeen belang te dienen, erin begrepen ⁽¹¹⁾? De Raad van State merkt op dat het begrip in ieder geval heel wat ruimer is dan het begrip administratieve overheid, aangezien het niet vereist lijkt te zijn dat de instantie "beslissingen kan nemen die derden binden".

⁽⁹⁾ S. BAETEN, Grondslagenonderzoek naar het optreden van de overheid als onderneming : een herijkte rol van de openbare dienst, doctoraal proefschrift, VUB, 2002, I, 90-91, met verwijzing naar A. ALEN en W. DEVROE, Verzelfstandiging van bestuurstaken in België, Preadvies Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Zwolle, Tjeenk Willink, 1999, 32.

⁽¹⁰⁾ Het zou dan als volgt kunnen luiden : "b) een natuurlijke persoon, een groepering van natuurlijke personen, een rechtspersoon of een groepering van rechtspersonen, voorzover zij door een bestuurlijke instantie in de zin van a) zijn belast met de uitoefening van een taak van algemeen belang".

⁽¹¹⁾ Bijvoorbeeld de terugnameverplichting voor voortverkopers van huishoudelijke toestellen.

11. Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat het begrip "bestuursinstantie" niet noodzakelijk tot meer rechtszekerheid zal leiden dan het begrip "administratieve overheid".

Het is niet uitgesloten dat de stellers van het ontwerp het begrip "bestuursinstantie" verkiezen, niet zozeer omwille van de rechtszekerheid, maar veeleer omdat zij dit een ruimer begrip vinden dan het begrip "administratieve overheid".

In dat geval dienen zij er zorg voor te dragen het begrip bestuursinstantie te definiëren aan de hand van duidelijke criteria, rekening houdend met de moeilijkheden die hiervóór zijn beschreven (opmerkingen 10.2.1 en 10.2.2).

12. In artikel 3, 1°, tweede lid, van het ontwerp worden "de rechterlijke of de wetgevende macht" buiten de definitie van bestuursinstantie gelaten, "behalve wanneer ze optreden in een andere hoedanigheid dan de rechterlijke of de wetgevende". Ook in het Aarhus-verdrag ⁽¹²⁾ en in richtlijn 2003/4/EG ⁽¹³⁾ wordt in deze uitzondering voorzien. Gelet op de betekenis die de begrippen "rechterlijke macht", "wetgevende macht" en "uitvoerende macht" in titel III van de Belgische Grondwet hebben, verdient het aanbeveling meer aan te sluiten bij de terminologie van het Aarhus-verdrag en van de richtlijn. Men vervange de bepaling dan ook als volgt :

"Organen of instellingen met wetgevende of rechtsprekende bevoegdheid vallen niet onder deze definitie, tenzij in zoverre ze optreden in een andere hoedanigheid dan de wetgevende of de rechtsprekende. Andere organen of instellingen vallen evenmin onder deze definitie, in zoverre ze optreden in een wetgevende of rechtsprekende hoedanigheid".

⁽¹²⁾ Artikel 2, lid 2, van het Aarhus-verdrag : "Deze begripsomschrijving omvat geen organen of instellingen die optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid".

⁽¹³⁾ Artikel 2, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2003/4/EG : "De lidstaten kunnen bepalen dat deze begripsomschrijving niet slaat op instellingen of organen die optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid".

Wat het begrip milieu-instantie betreft

13. Het begrip "milieu-instantie" wordt in het ontwerp gedefinieerd als volgt :

- "a) een bestuursinstantie;
- b) elke rechtspersoon, natuurlijke persoon of groepering ervan die opgericht is door of onder toezicht staat van een bestuursinstantie, voorzover zij openbare verantwoordelijkheden of functies uitoefent of openbare diensten verleent met betrekking tot het milieu".

De stellers van het ontwerp hebben zich klaarblijkelijk laten inspireren door artikel 2, lid 2, eerste alinea, c, van het Aarhus-verdrag ("alle ... natuurlijke of rechtspersonen die openbare verantwoordelijkheden of functies hebben, of openbare diensten verlenen, met betrekking tot het milieu, onder toezicht van een orgaan of persoon vallend onder de bovenstaande onderdelen a. of b.") en door artikel 2, lid 2, eerste alinea, c, van richtlijn 2003/4/EG ("een natuurlijke of rechtspersoon die onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder a) of b) belast is met openbare verantwoordelijkheden of functies of openbare diensten met betrekking tot het milieu verleent").

14. Het verdient aanbeveling de woorden "opgericht is door", in artikel 3, 2°, eerste lid, b, te schrappen. Een natuurlijke persoon kan immers niet worden opgericht door een bestuursinstantie, en een rechtspersoon, opgericht door een bestuursinstantie in de zin van artikel 3, 1°, eerste lid, a, is zelf een bestuursinstantie in de zin van dat artikel en dus ook in de zin van artikel 3, 2°, eerste lid, a. De bedoelde woorden komen trouwens evenmin voor in het Aarhus-verdrag of in de richtlijn.

15. Voor de bepaling van artikel 3, 2°, tweede lid, van het ontwerp wordt verwezen, mutatis mutandis, naar opmerking 12.

Artikel 4

16. Het verdient aanbeveling de inleidende zin van artikel 4, § 1, te redigeren als volgt : "Dit decreet is van toepassing op de volgende instanties : ...". Aangezien in een aantal bepalingen van het ontwerp verwezen wordt naar het begrip "instanties", is het immers duidelijker uitdrukkelijk te vermelden dat artikel 4, § 1, de instanties opsomt waarop het ontworpen decreet van toepassing is.

17. Artikel 4, § 1, 8°, brengt de "kerkfabrieken" binnen het toepassingsgebied van het ontworpen decreet.

Op grond van artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten echter bevoegd, niet alleen voor de kerkfabrieken, doch ook voor "de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporalien van de erkende erediensten". Met het oog op de eerbiediging van het gelijkheidsbeginsel, dienen deze laatste instellingen eveneens binnen het toepassingsgebied van het ontworpen decreet te worden gebracht, tenzij er een objectieve en redelijke verantwoording kan worden gegeven om dat niet te doen.

18. Op grond van artikel 4, § 2, van het ontwerp zijn de artikelen 10, 12, 13, 14, 15 en 17, § 2, ook van toepassing op andere instanties dan die bedoeld in paragraaf 1, "voorzover het gaat om bestuursdocumenten die in hun bezit zijn en betrekking hebben op materies die behoren tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest".

Met deze formulering van een bijkomend toepassingsgebied voor de bepalingen i.v.m. de uitzonderingen op de openbaarheid, gaat het ontwerp de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest te buiten. Uit de verklarende nota bij het voorstel tot invoeging van een artikel 24ter (thans artikel 32) in de Grondwet blijkt immers dat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest slechts de uitzonderingen kunnen vastleggen "ten aanzien van de documenten die berusten bij de overheden of diensten die onder (hun) bevoegdheid vallen" alsook op "gronden die de uitoefening van hun bevoegdheden betreffen" ⁽¹⁴⁾.

⁽¹⁴⁾ Parl. St., Kamer, 1992-93, nr. 839/1, p. 5.

De gemachtigde van de regering heeft bevestigd dat de in artikel 4, § 2, opgenomen zinsnede "en betrekking hebben op (...)" begrepen moet worden in de zin dat "de opgesomde artikelen van toepassing zijn, voorzover de in die artikelen opgesomde uitzonderingsgronden betrekking hebben op Vlaamse aangelegenheden". Men formuleert artikel 4, § 2, dan ook als volgt :

"§ 2. De artikelen 10, 12, 13, 14, 15 en 17, § 2, zijn van toepassing op andere instanties dan die bedoeld in § 1, in zoverre dit decreet op gronden die tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt."

Artikel 5

19. Artikel 5 beoogt inzake openbaarheid van bestuur aan de meest ruime regeling voorrang te geven.

Voorzover deze bepaling betrekking heeft op bestaande, specifieke regelgeving inzake openbaarheid van bestuur, die in een ruimere openbaarheid voorziet, is het artikel de bevestiging van het algemeen beginsel dat de meer specifieke wet niet wordt opgeheven door de meer algemene. Voorzover deze bepaling betrekking heeft op bestaande regelgeving inzake openbaarheid van bestuur die in een meer beperkte openbaarheid voorziet, wijkt het artikel van dit beginsel af.

Voorzover de bepaling echter betrekking heeft op toekomstige regelgeving inzake openbaarheid van bestuur, weze er wel aan herinnerd dat de decreetgever uiteraard de decreetgever van de toekomst niet kan binden. Uit de memorie van toelichting zou men kunnen afleiden dat dit nochtans wel de bedoeling is van de stellers van het ontwerp, waar zij bij dit artikel 5 schrijven : "Dit betekent dat alleen decreten waarin een ruimere openbaarheid is bepaald mogelijk zijn. Het moet duidelijk zijn dat het gaat om een minimumregeling die in elk geval, dus dwingend, ook als een minimum moet gerespecteerd worden". De huidige decreetgever is echter niet in staat de toekomstige decreetgever te binden.

Artikel 11

20. Artikel 11, 1°, kan slechts worden begrepen in het licht van artikel 18. Men schrijven dan ook :

"1° als de aanvraag kennelijk onredelijk blijft of op een te algemene wijze geformuleerd blijft, na een verzoek van de instantie tot herformulering van de eerste aanvraag, als bedoeld in artikel 18;"

Artikelen 13 en 14

21. Onderafdeling II van hoofdstuk II, afdeling II, bepaalt de uitzonderingen op de openbaarheid van bestuur voor "informatie die niet met het milieu te maken heeft". Uit de artikelen 13 en 14 blijkt echter dat uitsluitend "bestuursinstanties" deze uitzonderingen kunnen invoeren om een aanvraag tot openbaarmaking af te wijzen. "Milieu-instanties" die beschikken over "informatie die niet met het milieu te maken heeft", zouden een aanvraag tot openbaarmaking ervan niet kunnen afwijzen. Op de verplichting tot openbaarmaking zouden hier m.a.w. geen uitzonderingen bestaan. De Raad van State ziet niet in welke de verantwoording kan zijn voor deze ongelijke behandeling. Men vervange derhalve het woord "bestuursinstanties" in de artikelen 13, inleidende zin, en 14, inleidende zin, door het woord "instanties", en het woord "bestuursinstantie" in artikel 14, 5°, door het woord "instantie".

22. Volgens artikel 13, 1°, wijzen de bestuursinstanties (lees : instanties) een aanvraag tot openbaarmaking af, voorzover die geen betrekking heeft op milieu-informatie, "als de openbaarmaking afbreuk doet aan een bij decreet of wet vastgestelde geheimhoudingsverplichting".

Uit de memorie van toelichting blijkt dat het woord "wet" in deze bepaling verwijst naar wetten van vóór de staatsvorming, die een aangelegenheid regelen waarvoor de bevoegdheid ondertussen is overgedragen aan de gemeenschappen of de gewesten ⁽¹⁵⁾.

De bedoeling van de stellers van het ontwerp zou beter verwoord kunnen worden door artikel 13, 1°, te redigeren als volgt :

"1° als de openbaarmaking afbreuk doet aan een geheimhoudingsverplichting, vastgesteld in een aangelegenheid waarvoor de gemeenschap of het gewest bevoegd is;".

23. Op grond van artikel 13, 4°, wijzen de bestuursinstanties (lees : instanties) de aanvraag tot openbaarmaking af, voorzover die geen betrekking heeft op milieu-informatie, "als het om bestuursdocumenten gaat die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering werden opgesteld".

De gemachtigde van de regering heeft in dit verband verklaard :

"De opstellers van het decreet zijn ervan uitgegaan dat het begrip strafvordering ook omvat administratiefrechtelijke procedures die leiden tot administratiefrechtelijke sancties die op grond van art. 6 E.V.R.M. en art. 14 I.V.B.P.R. als strafsancities moeten worden beschouwd".

Aangezien het begrip "strafvordering" in het interne recht een specifieke betekenis heeft, verdient het aanbeveling artikel 13, 4°, anders te redigeren. De Raad van State suggereert de volgende redactie :

"4° als het om bestuursdocumenten gaat die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie werden opgesteld;".

⁽¹⁵⁾ Het woord "wet" wordt in artikel 13, 1°, dus in een andere betekenis gebruikt dan in artikel 12. In die laatste bepaling verwijst het woord naar een wet in formele zin, aangenomen door de federale wetgever in een aangelegenheid waarvoor hij (thans) bevoegd is.

24. Om de leesbaarheid van artikel 14, 2°, te bevorderen, herschrijf men die bepaling als volgt :

"2° het vertrouwelijk karakter van de internationale betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap en van de betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap met de supranationale instellingen, met de federale overheid en met andere gemeenschappen en gewesten;"

25. De uitzondering inzake het vertrouwelijk karakter van de commerciële en industriële informatie komt voor zowel in artikel 14, 3°, als in artikel 15, 2°. In deze laatste bepaling wordt de uitzondering echter beperkt tot de gevallen waarin de bedoelde informatie "beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren". Voorzover de stellers van het ontwerp deze beperking noodzakelijk achten, dient ze ook voor te komen in artikel 14, 3°.

26. De uitzonderingen vermeld in artikel 14, 3°, 4°, en 6°, hebben betrekking op gronden die betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de federale wetgever bevoegd is. Volgens de gemachtigde van de regering houdt het ontwerp hiermee geen bevoegdheidsoverschrijding in, omdat de decreetgever deze aangelegenheden zelf op geen enkele wijze beoogt te regelen, doch uitsluitend beoogt een uitzondering te bepalen op de verplichting tot openbaarmaking. De gemachtigde geeft hierbij de volgende toelichting :

"Indien de decreetgever optreedt binnen zijn eigen bevoegdheidssfeer en in dit verband regels uitvaardigt (in casu inzake openbaarheid van bestuur), dan is hij meteen en a.h.w. per hypothese bevoegd om op die regels uitzonderingen te maken en dus «bevoegd» om om het even welke uitzonderingsgrond te bepalen. De uitzonderingen op de openbaarheid van bestuur zijn niet te beschouwen als bevoegdheden sensu stricto : de uitzondering leeft maar bij de gratie van de regel en deelt zijn bevoegdheidsrechtelijk lot".

Met die zienswijze kan de Raad van State instemmen.

Er dient evenwel opgemerkt te worden dat de bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever om uitzonderingen op de openbaarheid te bepalen, geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de federale wetgever en de andere gemeenschaps- en gewestwetgevers om uitzonderingen te bepalen op gronden die tot hun bevoegdheid behoren. In de

verklarende nota bij het voorstel tot invoeging van een artikel 24ter (thans artikel 32) in de Grondwet is in dit verband uiteengezet dat iedere wetgevende vergadering uitzonderingen op de openbaarheid kan bepalen op "gronden die de uitoefening van hun bevoegdheden betreffen" ⁽¹⁶⁾. Uit artikel 12 van het ontwerp blijkt trouwens dat de stellers ervan deze bevoegdheid van de federale wetgever en de overige gemeenschaps- en gewestraden erkennen.

Artikel 15

27. Het zou de leesbaarheid van artikel 15, § 1, ten goede komen indien de volgorde van de uitzonderingen dezelfde zou zijn als die van de artikelen 13 en 14, en indien zo veel mogelijk ook dezelfde bewoordingen worden gebruikt. Men herschrijve de opsomming van artikel 15, § 1, dan ook als volgt :

- "1° de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt;
- 2° het geheim van de beraadslagingen van de Vlaamse regering en van de verantwoordelijke overheden die ervan afhangen, evenals het bij wet of decreet bepaalde geheim van de beraadslagingen van de organen van de instanties, genoemd in artikel 4, § 1, 2° tot en met 9°;
- 3° het vertrouwelijk karakter van bestuursdocumenten die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie werden opgesteld;
- 4° het vertrouwelijk karakter van bestuursdocumenten die uitsluitend ten behoeve van de mogelijke toepassing van tuchtmaatregelen werden opgesteld, zolang de mogelijkheid om een tuchtmaatregel te nemen blijft bestaan;
- 5° de bescherming van de informatie die door een derde werd verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht werd en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld, tenzij die persoon met de openbaarmaking instemt;

⁽¹⁶⁾ Parl. St., Kamer, 1992-93, nr. 839/1, p. 5.

- 6° het vertrouwelijk karakter van de internationale betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap en van de betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap met de supranationale instellingen, met de federale overheid en met andere gemeenschappen en gewesten;
- 7° het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie, wanneer deze informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is, met de openbaarheid instemt;
- 8° de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid een eerlijk proces te verkrijgen;
- 9° de vertrouwelijkheid van het handelen van een milieu-instantie, voorzover die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving, de uitvoering van een interne audit of de politieke besluitvorming;
- 10° de openbare orde en de veiligheid;
- 11° de bescherming van het milieu waarop de informatie betrekking heeft."

28. Rekening houdend met de voorgaande opmerking, dienen de verwijzingen in artikel 15, § 2, te worden aangepast. Men redigere die bepaling als volgt :

"§ 2. Voorzover de verzochte informatie betrekking heeft op emissies in het milieu, zijn de in § 1, 1°, 2°, 5°, 7°, 9° en 11°, genoemde uitzonderingsgronden niet van toepassing.

Voor de in § 1, 3°, 4°, 6°, 8° en 10°, genoemde uitzonderingsgronden wordt dit gegeven in voorkomend geval bij de afweging betrokken."

29. Om dezelfde reden dient in artikel 15, § 3, de verwijzing naar "§ 1, 7° en 10°" te worden vervangen door een verwijzing naar "§ 1, 9° en 11°".

Artikel 16

30. Gelet op de definitie van "aanvraag" in artikel 3, 7°, herschrijf men de tweede volzin als volgt : "Hij richt daartoe een aanvraag tot verbetering of aanvulling tot de bevoegde instantie."

Artikel 17

31. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het de bedoeling is dat de aanvraag tot openbaarmaking ook mondeling zou kunnen worden ingediend. De in artikel 17, § 1, eerste lid, vermelde persoonlijke overhandiging verwoordt - gelet op de eerste volzin van dat lid - onvoldoende duidelijk die bedoeling. Paragraaf 1, eerste lid, dient, wat dit betreft, te worden aangevuld.

32. Artikel 17, § 1, derde lid, herschrijf men als volgt :

"De aanvrager bewijst zijn identiteit en bewijst desgevallend dat degene ...".

33. Rekening houdend met opmerking 27, dient artikel 17, § 1, derde lid, te worden geredigeerd als volgt :

"1° de persoonlijke levenssfeer, bedoeld in artikel 13, 2°, of in artikel 15, § 1, 1°;

2° vertrouwelijke commerciële of industriële informatie, bedoeld in artikel 14, 3°, of in artikel 15, § 1, 7°;

3° informatie die door derden werd verstrekt zonder dat ze daartoe verplicht werden en die ze uitdrukkelijk als vertrouwelijk hebben bestempeld, zoals bedoeld in artikel 13, 6°, of in artikel 15, § 1, 5°."

Artikel 19

34. In 4° precisere men : "door de voorzitter van de raad van bestuur".

35. In hetzelfde 4°, blijven de in artikel 4, § 1, 4°, bedoelde "andere gemeentelijke en provinciale instellingen" onvermeld; in 5° blijven de in artikel 4, § 1, 5°, bedoelde "samenwerkingsvormen zoals geregeld in het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking" onvermeld. Artikel 19, 4° en 5°, zou met een verwijzing naar die instanties moeten worden aangevuld.

36. Artikel 19, 8°, zou geredigeerd moeten worden als volgt :

"8° voor de kerkfabrieken en de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten : door hun voorzitter;" (zie opmerking 17).

Artikel 20

37. Rekening houdend met opmerking 27, dient artikel 20, § 2, vijfde lid, te worden geredigeerd als volgt :

"Indien de aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen op grond van artikel 13, 2° of 6°, artikel 14, 3°, of artikel 15, § 1, 1°, 5° of 7°, dan neemt de instantie contact op met de betrokkene en vraagt ze of de aanvrager toestemming krijgt om alsnog toegang te krijgen tot het gevraagde bestuursdocument."

Artikel 22

38. Net zoals het decreet van 18 mei 1999, voorziet ook het voorliggende ontwerp slechts in een georganiseerd administratief beroep voor de oorspronkelijke aanvrager en niet voor een derde die mogelijk geschaad zou kunnen worden door een beslissing tot openbaarmaking⁽¹⁷⁾. Zeker de in de artikelen 13, 2° en 6°, 14, 3°, 15, § 1, 2°, 6° en 9° (lees : 15, § 1, 1°, 5° en 7°, volgens het tekstvoorstel in opmerking 27), bedoelde personen hebben er belang bij om een dergelijk beroep te kunnen instellen, bijvoorbeeld wanneer de instanties ten onrechte geen rekening hebben gehouden met het vereiste dat deze derden hun instemming moeten verlenen. Artikel 22, eerste lid, zou dan

⁽¹⁷⁾ Zie I. MARTENS, "Het Vlaamse openbaarheidsdecreet van 18 mei 1999 : een jaar ervaring", in Instituut voor Administratief Recht, Openbaarheid van bestuur, stand van zaken 2001, Leuven, 2001, (11), 27.

ook beter geschreven worden als volgt : "De aanvrager en de belanghebbende derde kunnen ...".

Artikel 24

39. Men formuleer artikel 24, § 1, eerste lid, als volgt : "... en brengt haar beslissing schriftelijk, per fax of per e-mail binnen een termijn van dertig kalenderdagen ter kennis van de aanvrager".

40. Artikel 20, § 2, vijfde lid, van het ontwerp houdt een regeling in over de contactname met de betrokkene die niet heeft ingestemd met de openbaarmaking. Gevraagd of een dergelijke regeling ook nuttig zou zijn in het kader van een beroep, heeft de gemachtigde van de regering geantwoord als volgt :

"Het is inderdaad een terechte opmerking dat in de beroepsprocedure een gelijkaardige bepaling dient opgenomen te worden (contact met de betrokken persoon i.v.m. toestemming voor openbaarmaking). Tevens dient in de beroepsprocedure eveneens ook melding gemaakt te worden van de plicht van de overheid om te wijzen op het auteursrechtelijk karakter van bepaalde bestuursdocumenten. Daarom wordt voorgesteld om in artikel 24, § 1, een derde en vierde lid toe te voegen (identieke bepaling zoals in artikel 20, § 2, vierde en vijfde lid (lees : vijfde en zesde lid))".

Artikel 31

41. Gelet op de overeenkomstige bepaling in artikel 22, § 3, van het decreet van 18 mei 1999, wordt paragraaf 3 beter geformuleerd als volgt :

"§ 3. De Vlaamse regering kan, in afwijking van daarmee strijdige bepalingen in de decreten, nadere regels vaststellen met betrekking tot de bevoegdheden, de rechtspositie en de werking van de in § 2 genoemde communicatieambtenaren en met betrekking tot het overleg en de onderlinge samenwerking tussen die communicatieambtenaren en die welke bedoeld zijn in § 1, alsmede met betrekking tot de coördinatie van hun activiteiten."

Artikel 36

42. Rekening houdend met opmerking 27, dient in het ontworpen artikel 14, § 2, tweede lid, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning de verwijzing naar "artikel 15, § 1, 2°", te worden vervangen door een verwijzing naar "artikel 15, § 1, 7°".

In het ontworpen artikel 14, § 2, derde lid, dienen de woorden "overeenkomstig het bedoelde artikel" dan, mede omwille van de duidelijkheid, te worden vervangen door "overeenkomstig het voornoemde artikel 15, § 1, 7°".

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,

eerste voorzitter,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,

H. COUSY,
J. VELAERS,

assessoren van de afdeling wetgeving,

Mevrouw A.-M. GOOSSENS,

toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VAN CALENBERGH, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de minister-president van de Vlaamse regering, de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw en de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De minister-president van de Vlaamse regering, de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw en de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken zijn ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen, definities
en toepassingsgebied

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewest-aangelegenheid.

Artikel 2

Dit decreet heeft tot doel de passieve openbaarheid van bestuur, zoals beschermd door artikel 32 van de Grondwet, en de actieve openbaarheid van bestuur, uit te werken.

Artikel 3

Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder :

1° bestuursinstantie :

- a) een rechtspersoon die is opgericht bij of krachtens de Grondwet, een wet, decreet of ordonnantie ;
- b) een natuurlijke persoon, een groepering van natuurlijke personen, een rechtspersoon of groepering van rechtspersonen die in hun werking bepaald en gecontroleerd worden door a) ;
- c) een natuurlijke persoon, een groepering van natuurlijke personen, een rechtspersoon of groepering van rechtspersonen, voorzover zij door een bestuursinstantie in de zin van a) zijn belast met de uitoefening van een taak van algemeen belang of voorzover zij een taak van algemeen belang behartigen en beslissingen nemen die derden binden.

De rechterlijke of de wetgevende macht vallen buiten deze definitie, behalve wanneer ze optreden in een andere hoedanigheid dan de rechterlijke of wetgevende. Instanties van de uitvoerende macht vallen er eveneens buiten voorzover deze optreden in een rechterlijke hoedanigheid.

De privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest vallen eveneens buiten deze definitie ;

2° milieu-instantie :

- a) een bestuursinstantie ;
- b) elke rechtspersoon, natuurlijke persoon of groepering ervan die onder toezicht staat van een bestuursinstantie, voorzover zij openbare verantwoordelijkheden of functies uitoefent of openbare diensten verleent met betrekking tot het milieu.

Deze definitie omvat niet de rechterlijke of de wetgevende macht behalve wanneer zij optreden in een andere hoedanigheid dan de rechterlijke of wetgevende. Ze bevat evenmin instanties van de uitvoerende macht voorzover deze optreden in een rechterlijke hoedanigheid.

De privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest vallen eveneens buiten deze definitie ;

3° instantie : een bestuursinstantie of een milieu-instantie ;

4° bestuursdocument : de drager, in welke vorm ook, van informatie waarover een instantie beschikt ;

5° milieu-informatie : informatie betreffende :

- a) het milieu ;
- b) maatregelen en activiteiten die aanleiding geven of kunnen geven tot druk op het milieu, alsook de analyses en evaluaties ervan die relevant zijn voor de maatregelen en activiteiten, bedoeld in e) ;
- c) de druk die de maatregelen en activiteiten, bedoeld in b), veroorzaken op het milieu via de factoren van milieuverstoring zoals verontreinigingsfactoren ;
- d) de natuur, de cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken, de gezondheid, de veiligheid en de levensomstandigheden van de mens en de effecten daarop, telkens voorzover ze worden of kunnen worden aangetast door de toestand van het milieu, de maatregelen en activiteiten, bedoeld in b), of de verstoringfactoren, bedoeld in c) ;
- e) maatregelen en activiteiten die tot doel hebben het milieu en de elementen, bedoeld in d), in stand te houden, te herstellen, te ontwikkelen, of druk op het milieu te voorkomen, te beperken of te compenseren, alsook de analyses en evaluaties ervan ;

6° informatie van persoonlijke aard : informatie die betrekking heeft op een beoordeling of een waardeoordeel, of die de beschrijving van een gedrag bevat van een bij name genoemd of een gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon ;

7° aanvraag : de aanvraag tot openbaarmaking, verbetering of aanvulling van bestuursdocumenten, tenzij anders is bepaald ;

8° communicatie : elke voor het publiek of voor bepaalde doelgroepen bestemde, van een instantie uitgaande mededeling, boodschap, voorlichtings- of sensibiliseringscampagne of elk ander communicatie-initiatief van een instantie, ongeacht de gebruikte kanalen of media.

Artikel 4

§ 1. Dit decreet is van toepassing op de volgende instanties :

1° de diensten, instellingen en rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest ;

2° de gemeenten en de districten ;

3° de provincies ;

4° de andere gemeentelijke en provinciale instellingen, met inbegrip van de verenigingen zonder winstoogmerk waarin één of meer gemeenten of de provincies minstens de helft van de stemmen in één van de beheersorganen heeft of de helft van de financiering voor haar rekening neemt ;

5° de verenigingen van provincies en gemeenten, bedoeld in de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales, en de samenwerkingsvormen zoals geregeld in het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking ;

6° de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, hierna OCMW's te noemen, en de verenigingen, bedoeld in hoofdstuk 12 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende OCMW's ;

7° de polders, bedoeld in de wet van 3 juni 1957 betreffende de polders, en de wateringen, bedoeld in de wet van 5 juli 1956 betreffende de wateringen ;

8° de kerkfabrieken en de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten ;

9° alle andere instanties binnen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap.

§ 2. De artikelen 10, 12, 13, 14, 15 en 17, § 2, zijn van toepassing op andere instanties dan die bedoeld in § 1, in zoverre dit decreet op gronden die tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt.

Artikel 5

Dit decreet doet geen afbreuk aan decretale bepalingen die in een ruimere openbaarheid van bestuur voorzien.

Artikel 6

§ 1. Voor de toepassing van dit decreet gaan de beslissings- en uitvoeringstermijnen in op de dag na de datum van registratie van de aanvraag, en bij ontstentenis van deze registratie, op de dag na de datum van ontvangst van de aanvraag.

§ 2. Deze termijnen verstrijken om middernacht van de laatste dag.

HOOFDSTUK II

Passieve openbaarheid

AFDELING I

Algemene bepalingen

Artikel 7

De personeelsleden van instanties zijn verplicht om ieder natuurlijk persoon, rechtspersoon of groepering ervan die informatie zoekt waarover instanties beschikken, hierbij behulpzaam te zijn.

De instantie is verplicht aan ieder natuurlijk persoon, rechtspersoon of groepering ervan die erom verzoekt, de gewenste bestuursdocumenten openbaar te maken door er inzage in te verlenen, er uitleg over te verschaffen of er een afschrift van te overhandigen.

Artikel 8

§ 1. Een bestuursdocument in het bezit van een personeelslid van een instantie wordt geacht toe te behoren aan de instantie voorzover het bestuursdocument betrekking heeft op de uitoefening van de functies van de instantie.

§ 2. Een bestuursdocument van een instantie dat in een archief wordt neergelegd, is een bestuursdocument waarover deze instantie beschikt.

Artikel 9

Een bestuursdocument wordt gedeeltelijk openbaar gemaakt als informatie waarop een uitzondering van toepassing is, als bedoeld in artikel 11, 12, 13, 14 of 15, of waarvoor de verplichting geldt inzake het aantonen van het belang, bedoeld in artikel 17, § 2, tweede lid, samen met andere informatie in een bestuursdocument vervat zit, en het mogelijk is om de genoemde informatie te scheiden van de andere informatie.

In dat geval vermeldt de instantie uitdrukkelijk in haar beslissing dat een bestuursdocument slechts gedeeltelijk openbaar mag worden gemaakt. Ze geeft in de mate van het mogelijke aan op welke plaatsen informatie werd weggelaten en op grond van welke bepaling van artikel 11, 12, 13, 14, 15 en 17, § 2, dit gebeurde.

AFDELING II

Uitzonderingen op de openbaarheid

ONDERAFDELING I

Gemeenschappelijke bepalingen

Artikel 10

De in artikel 11, 13, 14 en 15 bepaalde uitzonderingen worden geval per geval restrictief uitgelegd. Bovendien gebeurt dit in geval van artikel 11, 14 en 15 met inachtneming van het met de openbaarmaking gediende openbaar belang.

Artikel 11

De instanties, genoemd in artikel 4, § 1, mogen een aanvraag afwijzen :

1° als de aanvraag kennelijk onredelijk blijft of op een te algemene wijze geformuleerd blijft, na een verzoek van de instantie tot herformulering

van de eerste aanvraag, als bedoeld in artikel 18 ;

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

Artikel 12

De in artikelen 13 tot 15 bepaalde uitzonderingen gelden onverminderd de andere bij de wet, het decreet of de ordonnantie bepaalde uitzonderingen op de gronden die te maken hebben met de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid, de gemeenschap of het gewest.

ONDERAFDELING II

Informatie die niet met het milieu te maken heeft

Artikel 13

De in artikel 4 genoemde instanties wijzen een aanvraag tot openbaarmaking af, voorzover die geen betrekking heeft op milieu-informatie :

- 1° als de openbaarmaking afbreuk doet aan een geheimhoudingsverplichting, vastgesteld in een aangelegenheid waarvoor de gemeenschap of het gewest bevoegd is ;
- 2° als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokkene persoon met de openbaarmaking instemt ;
- 3° als de openbaarmaking afbreuk doet aan het geheim van de beraadslagingen van de Vlaamse regering en van de verantwoordelijke overheden die ervan afhangen, evenals van het bij wet of decreet bepaalde geheim van de beraadslagingen van de organen van de instanties, genoemd in artikel 4, § 1, 2° tot 9° ;
- 4° als het om bestuursdocumenten gaat die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie werden opgesteld ;

- 5° als het om bestuursdocumenten gaat die uitsluitend ten behoeve van de mogelijke toepassing van tuchtmaatregelen worden opgesteld, zolang de mogelijkheid om een tuchtmaatregel te nemen blijft bestaan ;

- 6° als het om bestuursdocumenten gaat die informatie bevatten die door een derde werd verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht werd en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld, tenzij die persoon met de openbaarmaking instemt.

Artikel 14

De in artikel 4 genoemde instanties wijzen een aanvraag tot openbaarmaking af, voorzover die geen betrekking heeft op milieu-informatie, indien ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van één van de volgende belangen :

- 1° een economisch, financieel of commercieel belang van een in artikel 4, § 1, genoemde instantie ;
- 2° het vertrouwelijk karakter van de internationale betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap en van de betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap met de supranationale instellingen, met de federale overheid en met andere gemeenschappen en gewesten ;
- 3° het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is, met de openbaarheid instemt ;
- 4° de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid een eerlijk proces te verkrijgen ;
- 5° de vertrouwelijkheid van het handelen van een instantie voorzover die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving, de uitvoering van een interne audit of de politieke besluitvorming ;
- 6° de openbare orde en de veiligheid.

ONDERAFDELING III

Milieu-informatie

Artikel 15

§ 1. De in artikel 4 genoemde milieu-instanties wijzen de aanvraag tot openbaarmaking af, voorzover die betrekking heeft op milieu-informatie, indien ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van één van de volgende belangen :

- 1° de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt ;
- 2° het geheim van de beraadslagingen van de Vlaamse regering en van de verantwoordelijke overheden die ervan afhangen, evenals het bij wet of decreet bepaalde geheim van de beraadslagingen van de organen van de instanties, genoemd in artikel 4, § 1, 2° tot 9° ;
- 3° het vertrouwelijk karakter van bestuursdocumenten die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie werden opgesteld ;
- 4° het vertrouwelijk karakter van bestuursdocumenten die uitsluitend ten behoeve van de mogelijke toepassing van tuchtmaatregelen werden opgesteld, zolang de mogelijkheid om een tuchtmaatregel te nemen blijft bestaan ;
- 5° de bescherming van de informatie die door een derde werd verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht werd en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld, tenzij die persoon met de openbaarmaking instemt ;
- 6° het vertrouwelijk karakter van de internationale betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap en van de betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap met de supranationale instellingen, met de federale overheid en met andere gemeenschappen en gewesten ;
- 7° het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie, wanneer deze informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is, met de openbaarheid instemt ;

8° de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid een eerlijk proces te verkrijgen ;

9° de vertrouwelijkheid van het handelen van een milieu-instantie, voorzover die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving, de uitvoering van een interne audit of de politieke besluitvorming ;

10° de openbare orde en veiligheid ;

11° de bescherming van het milieu waarop de informatie betrekking heeft.

§ 2. Voorzover de verzochte informatie betrekking heeft op emissies in het milieu, zijn de in § 1, 1°, 2°, 5°, 7°, 9° en 11° genoemde uitzonderingsgronden niet van toepassing.

Voor de in § 1, 3°, 4°, 6°, 8° en 10° genoemde uitzonderingsgronden wordt in aanmerking genomen of de verzochte informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

§ 3. Voor informatie, bedoeld in het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn, zijn de in § 1, 9° en 11°, genoemde uitzonderingen niet van toepassing.

AFDELING III

Verbetering of aanvulling van bestuursdocumenten

Artikel 16

Als iemand vaststelt dat een bestuursdocument onjuiste of onvolledige informatie over hem bevat, kan de betrokkene de bevoegde instantie verplichten de informatie te verbeteren of aan te vullen, op voorwaarde dat hij de nodige bewijsstukken kan voorleggen. Hij richt daartoe een aanvraag tot verbetering of aanvulling tot de bevoegde instantie. De verbetering of aanvulling is kosteloos.

Als door of krachtens een wet of decreet een specifieke procedure is voorgeschreven, kan de verbetering of aanvulling enkel op grond van die procedure plaatsvinden.

AFDELING IV

De aanvraagprocedure

Artikel 17

§ 1. De aanvraag wordt schriftelijk ingediend. Hieronder wordt verstaan een aanvraag die ingediend wordt per brief, per fax, per e-mail, of die persoonlijk wordt overhandigd.

De aanvraag vermeldt duidelijk de aangelegenheid waarover het gaat, indien mogelijk de bestuursdocumenten in kwestie, de vorm waarin de informatie bij voorkeur ter beschikking wordt gesteld, alsook de naam en het correspondentieadres van de aanvrager. Voor milieu-informatie kan ze ook een voorstel van termijn bevatten waarbinnen de aanvrager de informatie wenst te ontvangen.

De aanvrager bewijst zijn identiteit en bewijst desgevallend dat degene van wie de informatie afkomstig is, heeft ingestemd met de openbaarmaking, als de aanvraag betrekking heeft op :

- 1° de persoonlijke levenssfeer, bedoeld in artikel 13, 2°, of in artikel 15, § 1, 1° ;
- 2° vertrouwelijke commerciële of industriële informatie, bedoeld in artikel 14, 3°, of in artikel 15, § 1, 7° ;
- 3° informatie die door derden werd verstrekt zonder dat ze daartoe verplicht werden en die ze uitdrukkelijk als vertrouwelijk hebben bestempeld, zoals bedoeld in artikel 13, 6°, of in artikel 15, § 1, 5°.

§ 2. De aanvrager moet geen belang aantonen.

Voor de openbaarmaking van informatie van persoonlijke aard moet de aanvrager evenwel aantonen dat hij rechtstreeks en persoonlijk in zijn rechtssituatie kan worden geraakt door ofwel :

- 1° de informatie ;
- 2° de beslissing waarop de informatie betrekking heeft ;
- 3° de beslissing ter voorbereiding waarvan het document dat de informatie bevat, werd opgesteld.

Dat belang moet slechts worden aangetoond voorzover het gaat om andere dan milieu-informatie en

voorzover de informatie van persoonlijke aard niet over de aanvrager handelt.

§ 3. De aanvraag is gericht aan de instantie die over het bestuursdocument beschikt of het in een archief heeft neergelegd. Ze kan ook gericht worden aan de communicatieambtenaar, bedoeld in artikel 31, § 1.

Indien de aanvraag wordt gericht aan een instantie die het bestuursdocument niet in haar bezit heeft of aan de communicatieambtenaar, dan stuurt de instantie of de communicatieambtenaar de aanvraag zo spoedig mogelijk door naar de instantie die het document vermoedelijk in haar bezit heeft. De aanvrager wordt hiervan onmiddellijk op de hoogte gebracht. Indien de aanvraag wordt gericht aan een archief en betrekking heeft op een bestuursdocument dat door een instantie in een archief werd neergelegd, stuurt het archief de aanvraag onmiddellijk door naar die instantie.

De instantie die een aanvraag ontvangt en het bestuursdocument in haar bezit heeft of het in een archief heeft neergelegd, noteert dit onmiddellijk in een register, met vermelding van de datum van ontvangst. De registratie is openbaar voor de aanvrager.

Artikel 18

Als de aanvraag kennelijk onredelijk is of op een te algemene wijze is geformuleerd, verzoekt de instantie zo spoedig mogelijk de aanvrager zijn aanvraag te specificeren of te vervolledigen.

De instantie deelt mee waarom de aanvraag kennelijk onredelijk is of op een te algemene wijze geformuleerd is. Voorzover dat mogelijk is, geeft ze tevens aan welke gegevens over de gevraagde informatie nodig zijn om op de aanvraag te kunnen ingaan.

Artikel 19

De beslissing over de aanvraag wordt genomen, onverminderd delegatie :

- 1° voor de instantie, genoemd in artikel 4, § 1, 1° : door een bevoegd leidinggevend personeelslid van de instantie die het bestuursdocument in haar bezit heeft ;

- 2° voor de gemeenten en de districten : door de secretaris ;
- 3° voor de provincies : door de griffier ;
- 4° voor de andere gemeentelijke en provinciale instellingen en de VZW's, genoemd in artikel 4, § 1, 4° : door de voorzitter van de raad van bestuur ;
- 5° voor de verenigingen van provincies en gemeenten en samenwerkingsvormen, genoemd in artikel 4, § 1, 5° : door de voorzitter van de vereniging ;
- 6° voor de OCMW's en de verenigingen, bedoeld in hoofdstuk 12 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn : door de secretaris van het OCMW of de leidend ambtenaar van de vereniging ;
- 7° voor de polders en wateringen : door de dijkgraaf van de polder of de voorzitter van de watering ;
- 8° voor de kerkfabrieken en de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporalien van de erkende erediensten : door hun voorzitter ;
- 9° voor de andere instanties binnen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap : de bevoegde persoon overeenkomstig de toepasselijke regelgeving en statuten.

Artikel 20

§ 1. Na ontvangst van de aanvraag, gaat de instantie na welke bestuursdocumenten ze openbaar kan maken met inachtneming van de bepalingen van artikelen 9 tot 15, en artikel 20, § 2, zesde lid. De aanvraag brengt voor de instantie geen verplichting mee om het gevraagde bestuursdocument te verwerken of te analyseren.

Indien het bestuursdocument in de gevraagde vorm beschikbaar is of redelijkerwijze kan ter beschikking gesteld worden, verschaft de instantie in kwestie het bestuursdocument in de gevraagde vorm.

Indien dit niet het geval is, dan deelt de instantie in haar beslissing aan de aanvrager mee in welke andere vorm of vormen het bestuursdocument be-

schikbaar is of redelijkerwijze kan ter beschikking gesteld worden.

In voorkomend geval, motiveert de milieu-instantie waarom zij de milieu-informatie niet ter beschikking kan stellen van de aanvrager binnen de door hem voorgestelde termijn.

§ 2. De aanvraag wordt zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen vijftien kalenderdagen schriftelijk, per fax of per e-mail beantwoord.

Als een aanvraag overeenkomstig artikel 18 kennelijk onredelijk is of op een te algemene wijze geformuleerd is, begint een nieuwe termijn van 15 dagen te lopen vanaf het moment dat de aanvrager zijn aanvraag gespecificeerd of vervolledigd heeft.

Indien de aanvraag wordt afgewezen op grond van artikel 11, 2°, dan vermeldt de beslissing welke instantie verantwoordelijk is voor de afwerking van het bestuursdocument, alsmede de geschatte termijn voor de voltooiing ervan.

Als de instantie oordeelt dat de gevraagde informatie moeilijk tijdig te verzamelen is, of als de toetsing van de aanvraag tot openbaarmaking aan de uitzonderingen, bedoeld in artikelen 11 tot 15 moeilijk tijdig uit te voeren is, dan deelt de instantie aan de aanvrager mee dat de termijn van vijftien kalenderdagen verlengd wordt tot een termijn van dertig kalenderdagen. De verlengingsbeslissing vermeldt de reden of de redenen voor het uitstel.

Indien de aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen op grond van artikelen 13, 2° of 6°, artikel 14, 3°, of artikel 15, § 1, 1°, 5° of 7°, dan neemt de instantie contact op met de betrokkene en vraagt ze of de aanvrager toestemming krijgt om alsnog toegang te krijgen tot het gevraagde bestuursdocument.

Als de aanvraag tot openbaarmaking betrekking heeft op een bestuursdocument waarin een werk is opgenomen dat door een intellectueel recht beschermd wordt, wijst de instantie in haar beslissing in ieder geval hierop.

§ 3. De beslissing tot inwilliging wordt zo spoedig mogelijk uitgevoerd en uiterlijk binnen dertig kalenderdagen. Bij een verlengingsbeslissing, bedoeld in artikel 20, § 2, vierde lid, wordt die termijn van uitvoering gebracht op uiterlijk vijfenveertig kalenderdagen.

Als de aanvrager gebruik wenst te maken van zijn recht op inzage, stelt de instantie die het bestuursdocument in haar bezit heeft in overleg met de aanvrager de plaats, de datum en het tijdstip van inzage vast. De aanvrager moet het bestuursdocument onder redelijke omstandigheden kunnen inzien en moet hiervoor tevens voldoende tijd krijgen. De in artikel 4, § 1, genoemde instanties kunnen nadere regels vaststellen over de wijze waarop het inzagerecht kan worden uitgevoerd.

De inzage en de uitleg zijn kosteloos. De in artikel 4, § 1, genoemde instanties kunnen de overhandiging van een afschrift afhankelijk maken van de betaling van een bedrag op basis van een redelijke kostprijs.

De met toepassing van dit hoofdstuk verkregen bestuursdocumenten mogen niet voor commerciële doeleinden verspreid of gebruikt worden, met uitzondering van bestuursdocumenten of delen van bestuursdocumenten inzake milieu-informatie.

Artikel 21

De gemeenten verlenen hun medewerking aan de in artikel 4, § 1, 1°, genoemde instanties bij de indiening en behandeling van de aanvragen en de uitvoering van de beslissingen. De Vlaamse regering stelt de nadere regelen van die medewerking vast, na voorafgaand overleg.

AFDELING V

Beroepsprocedure

Artikel 22

De aanvrager kan beroep instellen tegen een beslissing van een in artikel 4, § 1, bedoelde instantie, of na het verstrijken van de termijn waarbinnen de beslissing moest worden genomen, of in geval van een onwillige uitvoering van een beslissing. Hij stelt dat beroep in bij een beroepsinstantie die is samengesteld uit ambtenaren en die door de Vlaamse regering is aangewezen.

Het beroep moet schriftelijk, per fax of per e-mail worden ingediend binnen een termijn van dertig kalenderdagen die, naargelang het geval, ingaat :

- de dag na het versturen van de beslissing ;

- de dag na het verstrijken van de termijn, bedoeld in artikel 20, § 3, eerste lid.

Overeenkomstig artikel 35 neemt de termijn om beroep in te stellen geen aanvang bij ontstentenis van een beslissing.

Artikel 23

De beroepsinstantie die een beroep ontvangt, noteert dit onmiddellijk in een register, met vermelding van datum van ontvangst. De registratie is openbaar voor de aanvrager die het beroep heeft ingesteld en voor de betrokken instantie. De beroepsinstantie brengt de in artikel 4, § 1, genoemde instantie onmiddellijk op de hoogte van het beroep.

Artikel 24

§ 1. De beroepsinstantie spreekt zich uit over het beroep en brengt haar beslissing schriftelijk, per fax of per e-mail binnen een termijn van dertig kalenderdagen ter kennis van de aanvrager.

Indien de beroepsinstantie oordeelt dat de gevraagde informatie moeilijk tijdig te verzamelen is, als de toetsing van de aanvraag aan de uitzonderingsgronden, bedoeld in artikelen 11 tot 15 moeilijk tijdig uit te voeren is, dan deelt de beroepsinstantie aan de indiener van het beroep mee dat de termijn van dertig kalenderdagen verlengd wordt tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen. De verlengingsbeslissing vermeldt de reden of de redenen voor het uitstel.

Indien de aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen op grond van artikel 13, 2° of 6°, artikel 14, 3°, of artikel 15, § 1, 1°, 5° of 7°, dan neemt de beroepsinstantie contact op met de betrokkene en vraagt ze of de aanvrager toestemming krijgt om alsnog toegang te krijgen tot het gevraagde bestuursdocument.

Als de aanvraag tot openbaarmaking betrekking heeft op een bestuursdocument waarin een werk is opgenomen dat door een intellectueel recht beschermd wordt, wijst de beroepsinstantie in haar beslissing in ieder geval hierop.

§ 2. Als de beroepsinstantie het beroep inwilligt, staat zij de openbaarmaking, verbetering of aanvulling toe.

§ 3. De instantie die de informatie in haar bezit heeft of in een archief heeft neergelegd, voert de beslissing tot inwilliging van het beroep zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen veertig kalenderdagen uit. Bij de verlengingsbeslissing, bedoeld in artikel 24, § 1, tweede lid, wordt de termijn van uitvoering gebracht op uiterlijk vijftien kalenderdagen.

Als de instantie de beslissing niet heeft uitgevoerd binnen de termijn bedoeld in het eerste lid, dan voert de beroepsinstantie de beslissing zo snel mogelijk uit.

Voor de in artikel 4, § 1, 2°, 3°, 5°, 6°, 7° en 8°, genoemde instanties, kan de beroepsinstantie een ambtenaar gelasten zich ter plaatse te begeven om zelf de beslissing ten uitvoer te leggen. Dat kan slechts na een schriftelijke waarschuwing. De tenuitvoerlegging gebeurt op persoonlijke kosten van de persoon die verantwoordelijk is voor het niet uitvoeren van de beslissing van het beroepsorgaan.

Artikel 20, § 3, tweede tot vierde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 25

De beroepsinstantie kan, als er een beroep aanhangig wordt gemaakt, alle bestuursdocumenten ter plaatse inzien of ze opvragen bij de betrokken instantie.

De beroepsinstantie kan alle betrokken partijen en deskundigen horen en de personeelsleden van de instantie om extra inlichtingen vragen.

Artikel 26

De beroepsinstantie oefent zijn taak volledig onafhankelijk en neutraal uit. Bij de behandeling van de beroepen kan ze geen instructies ontvangen. Haar leden kunnen evenmin geëvalueerd of tuchtrechtelijk vervolgd worden op basis van de motieven die aan de beslissingen ten grondslag liggen in het kader van de taken die hun zijn toegewezen in dit decreet.

Artikel 27

De beroepsinstantie bezorgt aan de Vlaamse regering een jaarverslag over de beroepen die werden

ingesteld en inzake de toepassing van de passieve openbaarheid. De Vlaamse regering legt het jaarverslag voor aan het Vlaams Parlement.

HOOFDSTUK III

Actieve openbaarheid

Artikel 28

§ 1. Elke in artikel 4, § 1, 1° tot 7°, genoemde instantie heeft de verplichting de bevolking of de betrokken doelgroepen systematisch, correct, evenwichtig, tijdig en op verstaanbare wijze voor te lichten over haar beleid, regelgeving en dienstverlening en over de rechten die de bevolking verkrijgt uit hoofde van dit decreet.

De Vlaamse regering kan voor de in artikel 4, § 1, 9°, genoemde instanties bepalen welke instanties alsnog moeten voldoen aan de in het vorige lid vermelde verplichting.

§ 2. In het kader van de actieve openbaarheid wordt geen informatie verspreid die valt onder de uitzonderingen, bedoeld in artikelen 13, 14 en 15. Voorzover het milieu-informatie betreft, vermeldt de instantie in voorkomend geval dat een bestuursdocument slechts gedeeltelijk openbaar werd gemaakt. Ze geeft in de mate van het mogelijke aan op welke plaatsen informatie werd weggelaten en op grond van welke bepaling van artikel 11, 12, 15 en 17, § 2, dit gebeurde.

Artikel 29

§ 1. Er wordt een gezamenlijk bestand met wegwijsinformatie en eerstelijnsinformatie van en over de in artikel 4, § 1, genoemde bestuursinstanties uitgebouwd.

De wegwijsinformatie geeft aan waar de informatiezoeker terecht kan hetzij voor informatie over een bepaald onderwerp, hetzij voor de behandeling van een probleem of administratieve procedure. Eerstelijnsinformatie is niet-dossiergebonden basisinformatie die op een eenvoudige manier verstrekt wordt.

Het databestand is vrij en gratis toegankelijk voor eenieder, zowel digitaal als via de loketten van de betrokken bestuursinstanties.

§ 2. In afwachting van de realisatie van het in § 1 uit te bouwen gezamenlijk bestand, publiceert elke provincie en elke gemeente een document met de beschrijving van de bevoegdheden en de interne organisatie van alle administratieve overheden die eronder ressorteren en dit document wordt ter beschikking gesteld van eenieder die erom vraagt. Van zodra het gezamenlijk bestand is gerealiseerd, vervalt de in deze paragraaf opgelegde verplichting voor de provincies en de gemeenten.

§ 3. De Vlaamse overheid is verantwoordelijk voor de uitbouw, het beheer en de ontsluiting van dit gezamenlijke bestand. De in artikel 4, § 1, genoemde instanties verlenen hieraan hun medewerking, na voorafgaand overleg.

Artikel 30

De milieu-instanties zorgen ervoor dat de milieu-informatie die relevant is voor hun taak en waarover ze beschikken of die voor hen wordt beheerd, in de mate van het mogelijke, geordend, accuraat, vergelijkbaar en geactualiseerd is.

De door de Vlaamse regering aangewezen milieu-instanties zorgen ervoor dat milieu-informatie op een actieve, systematische en transparante wijze onder de bevolking of onder de betrokken doelgroepen wordt verspreid en op een doeltreffende wijze toegankelijk wordt gemaakt. De Vlaamse regering bepaalt welke milieu-informatie minimaal wordt verspreid en stelt nadere regels vast over de wijze waarop milieu-informatie wordt verspreid en toegankelijk gemaakt.

Artikel 31

§ 1. In het kader van de actieve openbaarheid stelt de Vlaamse regering een communicatieambtenaar aan bij elk Vlaams ministerie. De Vlaamse regering kan bij een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid een communicatieambtenaar aanstellen.

§ 2. De Vlaamse regering stelt een communicatieambtenaar aan bij elk intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid.

§ 3. De raad van bestuur van elk extern verzelfstandigd agentschap stelt een communicatieambtenaar aan, met uitzondering van de privaatrechtelijk

vormgegeven externe verzelfstandigde agentschappen.

§ 4. De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen met betrekking tot de bevoegdheden, rechtspositie en werking van de communicatieambtenaren, genoemd in §§ 1 tot 3, en de coördinatie van hun activiteiten.

§ 5. De provincieraad, de gemeenteraad en de raad voor maatschappelijk welzijn stellen, ieder wat hen betreft, een communicatieambtenaar aan.

Artikel 32

§ 1. De in artikel 31 genoemde communicatieambtenaren zijn belast met de voorbereiding en de realisatie van het communicatiebeleid. Zij stimuleren, coördineren en begeleiden de communicatie van de betrokken bestuursinstantie. Zij hebben onder meer de opdracht om de bevolking en de betrokken doelgroepen voor te lichten over het gevoerde beleid, over specifieke beslissingen die op hen betrekking hebben en over de dienstverlening van de betrokken bestuursinstantie.

§ 2. De communicatieambtenaren hebben tot taak erop toe te zien dat alle voor de burgers bestemde bestuursdocumenten in correcte en verstaanbare taal zijn gesteld.

§ 3. Om de in § 1 vermelde taken te kunnen vervullen hebben de communicatieambtenaren het recht bij de betrokken bestuursinstantie alle nuttige documentatie op te vragen of er inzage van te nemen op de plaats waar die normaal wordt bewaard.

Artikel 33

§ 1. Jaarlijks legt de Vlaamse regering een globaal, gecoördineerd verslag en een evaluatie van de communicatie en het communicatiebeleid van de Vlaamse ministeries, de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid en de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen, met betrekking tot het voorbije jaar, ter kennisgeving voor aan het Vlaams Parlement.

§ 2. De Vlaamse regering kan de Vlaamse ministeries, de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid en de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap

pen nadere regels opleggen met betrekking tot de generieke aspecten en de coördinatie van het communicatiebeleid.

Artikel 34

Elke briefwisseling die uitgaat van een bestuursinstantie als genoemd in artikel 4, § 1, bevat de naam, de hoedanigheid, het adres en het telefoonnummer van degene die meer inlichtingen kan verstrekken over het dossier.

HOOFDSTUK IV

Vermelden van de beroepsmogelijkheden

Artikel 35

Een beslissing of een administratieve handeling met individuele strekking, die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, wordt slechts geldig ter kennis gebracht als tevens de beroepsmogelijkheden en de modaliteiten van het beroep worden vermeld. Bij ontstentenis daarvan neemt de termijn voor het indienen van het beroep geen aanvang.

HOOFDSTUK V

Wijzigings- en opheffingsbepalingen

Artikel 36

Artikel 14, § 2, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning wordt vervangen door wat volgt :

"§ 2. De aanvrager is verplicht aan de adviesverlenende overheidsorganen alle gevraagde gegevens en inlichtingen te verstrekken.

De aanvrager kan in de aanvraag, of bij het overmaken van gevraagde gegevens en inlichtingen aan de bevoegde administratie vragen om te onderzoeken of ze overeenkomstig artikel 15, § 1, 7°, van het decreet van [...] betreffende de openbaarheid van bestuur bepaalde gegevens in de stukken die over-

eenkomstig artikel 11, § 1, ter inzage zullen worden gelegd tijdens het openbaar onderzoek, niet ter beschikking van het publiek te stellen. Hij duidt in zijn vraag aan over welke gegevens het gaat en motiveert waarom hij van mening is dat deze gegevens niet aan het publiek ter beschikking kunnen worden gesteld.

De administratie neemt een beslissing over de vraag van de aanvrager volgens de modaliteiten bepaald door de Vlaamse regering, in elk geval voor de aanvang van het openbaar onderzoek. Ze maakt een belangenafweging overeenkomstig het voornoemde artikel 15, § 1, 7°. Als ze op grond hiervan beslist dat op dat ogenblik de gegevens in kwestie niet ter beschikking gesteld worden van het publiek, kan ze die laten opnemen in een bijlage, die niet ter beschikking van het publiek wordt gesteld.

Deze bepaling doet geen afbreuk aan de regeling inzake passieve openbaarheid, bedoeld in hoofdstuk II van het decreet van [...] betreffende de openbaarheid van bestuur."

Artikel 37

In artikel 24, § 1, van hetzelfde decreet, zoals gewijzigd tot op heden, worden volgende wijzigingen aangebracht :

1° 5° wordt vervangen door wat volgt :

"5° elke natuurlijke of rechtspersoon die ten gevolge van de vestiging en de exploitatie van de inrichting rechtstreeks hinder kan ondervinden ;"

2° een 6° wordt toegevoegd, dat luidt als volgt :

"6° elke rechtspersoon die zich de bescherming van het leefmilieu statutair tot doel heeft gesteld, ten minste vijf jaar rechtspersoonlijkheid bezit en in zijn statuten het grondgebied omschreven heeft tot waar zijn bedrijvigheid zich uitstrekt."

Artikel 38

De volgende bepalingen worden opgeheven :

1° het decreet van 18 mei 1999 betreffende de openbaarheid van bestuur ;

2° de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten, voor wat betreft de provincies en de gemeenten in het Vlaamse Gewest, gewijzigd bij de wetten van 25 juni 1998 en 26 juni 2000 ;

3° artikel 33sexies en 33septies van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten, ingevoegd bij het decreet van 17 juli 2000 ;

4° artikel 24bis en 24ter van het decreet van 22 februari 1995 tot regeling van het administratief toezicht op de provincies van het Vlaamse Gewest, ingevoegd bij het decreet van 17 juli 2000.

HOOFDSTUK VI

Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 39

De Vlaamse regering zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het decreet aan het Vlaams Parlement een verslag over de wijze waarop het is toegepast en doet eventueel de nodige voorstellen tot aanpassing van het decreet.

Artikel 40

In afwachting van een andersluidende beslissing van het bevoegde orgaan, vervullen de informatie-ambtenaren, aangesteld ter uitvoering van het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering, en de voorlichtingsambtenaren, aangesteld ter uitvoering van het decreet van 18 mei 1999 betreffende de openbaarheid van bestuur en de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten, hun functie voortaan als communicatieambtenaar, zoals bepaald in hoofdstuk III.

Artikel 41

In afwachting van de operationalisering van de bestuursinstanties voorzien in artikel 31, §§ 1 totw 3,

stelt de Vlaamse regering een communicatieambtenaar aan bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en stelt de raad van bestuur van elke Vlaamse openbare instelling van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap een communicatieambtenaar aan.

Artikel 42

De aanvragen en de beroepsschriften die op datum van de inwerkingtreding van dit decreet reeds werden ingediend, worden verder afgehandeld overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van het decreet van 18 mei 1999 betreffende de openbaarheid van bestuur en de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten.

Artikel 43

Dit decreet treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Brussel, 9 mei 2003.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Patrick DEWAELE

De Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw,

Vera DUA

*De Vlaamse minister van Binnenlandse
Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd
en Ambtenarenzaken*

Paul VAN GREMBERGEN