

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 234.269 van 25 maart 2016
in de zaak A. 211.557/VII-39.032.**

In zake : de VZW GREENPEACE BELGIUM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Johan Verstraeten
kantoor houdend te 3000 Leuven
Vaartstraat 68-70
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de FEDERALE BEROEPSCOMMISSIE VOOR
DE TOEGANG TOT MILIEU-INFORMATIE
2. de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Binnenlandse Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Butenaerts
kantoor houdend te 1080 Brussel
Leopold II-laan 180
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 februari 2014, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie van 2 december 2013, waarbij het beroep tegen de beslissing van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu van 7 november 2013 houdende gedeeltelijke afwijzing van de aanvraag van de verzoekende partij tot toegang tot milieu-informatie, ongegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben memories van antwoord en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De tweede verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 maart 2016.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Anouk Janssens, die loco advocaat Johan Verstraeten verschijnt voor de verzoekende partij, secretaris Frankie Schram, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Stijn Butenaerts die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. In april 2013 verneemt de verzoekende partij dat er zich in de haven van Antwerpen een lading tropisch “Wengé”-hout bevindt, afkomstig uit de Democratische Republiek Congo.

De boomstammen dragen het merkteken van een Congolees houtkapbedrijf, dat zich volgens de verzoekende partij bezighoudt met illegale houtkap en niet beschikt over een geldige Congolese concessie-overeenkomst.

3.2. Op 9 oktober 2013 vraagt de verzoekende partij bij de Federale Overheidsdienst (hierna: FOD) Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu informatie op in verband met deze aangelegenheid.

Zij vraagt alle informatie op waarop de FOD zich heeft gebaseerd voor achtereenvolgens de inbeslagname en de vrijgave, de correspondentie met andere bevoegde binnenlandse, Congolese en mogelijk andere overheidsdiensten en met de betrokken bedrijven in dat verband, en een verslag van de bijeenkomst van de European Timber Regulation (EUTR)-competente autoriteiten van de EU-lidstaten op 24 september 2013.

3.3. Op 7 november 2013 beslist de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu gedeeltelijk op het verzoek in te gaan.

Het gevraagde verslag van de bijeenkomst kan niet worden bezorgd omdat dit nog niet beschikbaar is. Voor het overige worden een aantal gegevens ter beschikking gesteld, met uitzondering van een aantal bijlagen bij e-mails en met schrapping van een aantal tekstfragmenten omdat “de openbaarmaking (daarvan) aanleiding kan geven tot misvatting” gezien er nog klachtenprocedures lopende zijn in andere lidstaten. Tevens werd in de

documenten de identiteit van de betrokken bedrijven geschrapt en wordt ook commerciële informatie niet verspreid.

3.4. Op 18 november 2013 tekent de verzoekende partij beroep aan tegen deze beslissing bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie.

3.5. Met een e-mail van 2 december 2013 verduidelijkt de FOD nog haar standpunt, en nog diezelfde dag neemt de Federale Beroepscommissie een beslissing in het dossier. Zij oordeelt in het bijzonder dat de door de verzoekende partij gewenste informatie “enkel betrekking (heeft) op het al dan niet illegaal karakter van het vervoer van het hout”, en dat dit geen “milieu-informatie” betreft in de zin van artikel 3, 4°, van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie (hierna: wet van 5 augustus 2006).

IV. Onderzoek van de middelen

Standpunten van de partijen

4. In het eerste en het tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 3 en 18, § 1, van de wet van 5 augustus 2006 samengelezen met de artikelen 5, 6, 10 en 11 van de Verordening nr. 995/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen, met de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Kort samengevat stelt de verzoekende partij dat de internationale houthandel een activiteit is met belangrijke impact op het leefmilieu, dat de Europese houtverordening de illegale houtkap als een ernstig probleem aanmerkt,

en dat geïmporteerd hout dan ook “traceerbaar” moet zijn en de identiteit van de leveranciers en de afnemers bekend moet zijn. De voormelde Europese verordening bevat risicobeoordelingscriteria en controlemechanismen om illegale kapactiviteiten te bestrijden en de gegevens in verband met de controles en de registratie daarvan moeten volgens de verzoekende partij toegankelijk worden gemaakt. Zij noemt de gegevens met betrekking tot de ondernemingen en de bevoegde autoriteiten die betrokken zijn bij de houthandel essentiële elementen om hout te kunnen traceren en acht de motivering van de bestreden beslissing in dat verband manifest onvoldoende.

Voorts wijst de verzoekende partij er op dat uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 5 augustus 2006 naar voor komt dat ook informatie over ondernemingen die activiteiten ontplooiën met een mogelijke milieuverstorende impact als relevante milieu-informatie moet worden beschouwd, dat de illegale houtkap belangrijke milieueffecten heeft en dat informatie met betrekking tot de ondernemingen die daarbij betrokken zijn openbaar moet zijn. Ook de handhaving wordt daarbij genoemd. Volgens haar vormen de gegevens omtrent de weg die een lading illegaal gekapt hout aflegt tot bij de afnemer “de kern” van de problematiek van het bestrijden van dergelijke handel, en miskent de bestreden beslissing de ratio legis van de wetgeving inzake de openbaarheid van milieu-informatie.

5. De tweede verwerende partij stelt samengevat dat de verzoekende partij wel degelijk in het bezit werd gesteld van alle bestaande documenten die werden opgevraagd, dat sommige bijlagen en tekstfragmenten van de betrokken e-mails daarbij na belangenafweging onleesbaar werden gemaakt, dat uit de rechtspraak blijkt dat enkel die informatie moet worden bekendgemaakt die “effectief” milieurelevantie heeft, en dat uit de bezorgde documenten wel degelijk blijkt “welke partijen hout afkomstig van een welbepaald schip op welbepaalde lokaties in de haven van Antwerpen werden aangetroffen”. Anders dan de verzoekende partij beweert, heeft de eerste verwerende partij volgens haar een heel ruime invulling gegeven aan het begrip milieu-informatie in de bestreden

beslissing. Op grond van een onderzoek van de nog niet openbaar gemaakte informatie heeft de Federale Beroepscommissie volgens de tweede verwerende partij geoordeeld dat die informatie geen milieu-informatie betrof, en heeft zij alleen kunnen vaststellen dat die informatie enkel betrekking had op het al dan niet illegaal karakter van het hout.

6. De eerste verwerende partij voegt in haar memorie van antwoord nog toe dat het eerste middel eerder “vaag” is geformuleerd. Volgens haar komt uit artikel 11.2 van de richtlijn enkel naar voor dat de gegevens met betrekking tot “de registratie” van de uitgevoerde controles openbaar moeten zijn, kunnen de namen van de diverse betrokkenen niet als milieu-informatie bestempeld worden en kan die specifieke informatie gebeurlijk enkel worden verkregen door beroep te doen op de algemene wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, waarvoor zij geen bevoegdheid heeft. Het feit “dat bepaalde actoren verantwoordelijk kunnen zijn voor een milieuverstoringsproces” betekent volgens haar nog niet “dat de naam van de betrokken actoren op zich milieu-informatie is”.

7. In de laatste memorie voegt de tweede verwerende partij nog toe dat niet mag worden voorbijgegaan aan de concrete omstandigheden van de zaak, namelijk de beperkte omvang van het door de verzoekende partij ingesteld administratief beroep, die “evident zijn weerslag heeft op de omvang van de motivering van de bestreden beslissing”, en op “de (afwezigheid van) door verzoekende partij zelf ingeroepen grieven in het kader van haar beroep”.

Beoordeling

8. Het middel is voldoende duidelijk opdat de eerste verwerende partij zich zou kunnen verdedigen, hetgeen zij ook heeft gedaan. De exceptie dat het middel te vaag is geformuleerd is niet gegrond.

9. Bij de toepassing van de wet van 5 augustus 2006 is de openbaarmaking de regel. De afwijzing ervan moet op een deugdelijke wijze, en na een behoorlijke en zorgvuldige belangenafweging worden gemotiveerd.

In haar afwijzing van de aanspraken die de verzoekende partij in de beroepsprocedure heeft laten gelden om ook de namen te kennen van onder meer de ondernemingen en/of personen die betrokken waren bij de import van de in beslag genomen en later weer vrijgegeven partij hout, stelt de eerste verwerende partij dat de gewenste informatie “enkel betrekking (heeft) op het al dan niet illegaal karakter van het vervoer van het hout” en dat dit geen “milieu- informatie” zou zijn in de zin van artikel 3, 4°, van de wet van 5 augustus 2006.

Noch uit de bestreden beslissing, noch uit de stukken van het administratief dossier blijkt dat de eerste verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing een voldoende afweging heeft gemaakt van de relevantie van de identiteit van de bij de zaak betrokken instanties, personen en ondernemingen voor de in het geding zijnde milieubelangen, in het bijzonder het door de verzoekende partij geschetste belang van de traceerbaarheid van illegaal gekapt en in de handel gebracht hout.

Het volstaat niet om de openbaarheid af te wijzen zonder dat uit de bestreden beslissing zelf en uit de gegevens van het administratief dossier blijkt dat een ernstig onderzoek is gebeurd naar de milieurelevantie van de gegevens voor de openbaarmaking waarvan de verzoekende partij bij de Federale Beroepscommissie in beroep was gegaan. Het opgegeven motief stelt de Raad van State niet in staat om een degelijke wettigheidscontrole uit te oefenen op de beweegredenen waarom de Federale Beroepscommissie de door de verzoekende partij gewenste gegevens niet als milieu-informatie beschouwt.

De opmerkingen van de tweede verwerende partij in haar laatste memorie doen daar niets aan af. De motivering moet immers in de eerste plaats

blijken uit de beslissing zelf en kan niet achteraf worden goedge maakt of aangevuld in het kader van een procedure voor de bestuursrechter.

Dit volstaat om de middelen gegrond te bevinden.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie van 2 december 2013, waarbij het beroep tegen de beslissing van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu van 7 november 2013 houdende gedeeltelijke afwijzing van de aanvraag van de verzoekende partij tot toegang tot milieu-informatie, ongegrond wordt verklaard.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftwintig maart tweeduizend zestien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys