

Rolnummers 7100, 7119, 7148 en 7213

Arrest nr. 43/2020
van 12 maart 2020

A R R E S T

In zake : de beroepen tot gedeeltelijke vernietiging van het Vlaamse Bestuursdecreet van 7 december 2018, ingesteld door Peter Verhaeghe en anderen, door de vzw « De Wakkere Burger » en anderen en door Hans Lammerant.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman en M. Pâques, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 22 januari 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 23 januari 2019, is beroep tot gedeeltelijke vernietiging ingesteld van de artikelen I.3, II.1, II.18, II.28, II.53 en IV.273 van het Vlaamse Bestuursdecreet van 7 december 2018 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 19 december 2018) door Peter Verhaeghe, Denis Malcorps en Jan Crève, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele, advocaat bij de balie te Antwerpen.

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 8 februari 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 11 februari 2019, is beroep tot gedeeltelijke vernietiging ingesteld van hetzelfde decreet door de vzw «De Wakkere Burger», de vzw «Straatego», Peter Verhaeghe, Claude Archer, Thomas Goorden en Wim Van Roy, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele.

c. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 19 maart 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 20 maart 2019, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen II.25, III.81, III.82, III.87, III.88, III.89 en van de woorden « tot aan de eventuele vernietiging » in artikel III.80 van hetzelfde decreet door Peter Verhaeghe, Claude Archer, Thomas Goorden en Wim Van Roy, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele.

Bij hetzelfde verzoekschrift vorderden de verzoekende partijen eveneens de schorsing van dezelfde decreetsbepalingen. Bij het arrest nr. 97/2019 van 6 juni 2019, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 7 februari 2020, heeft het Hof de vordering tot schorsing verworpen.

d. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 17 juni 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 18 juni 2019, heeft Hans Lammerant beroep tot vernietiging ingesteld van artikel II.34 van hetzelfde decreet.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 7100, 7119, 7148 en 7213 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel, Mr. K. Caluwaert en Mr. E. Loncke, advocaten bij de balie te Brussel, heeft memories ingediend, de verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook memories van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 4 december 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey, ter vervanging van emeritus rechter E. Derycke, en M. Pâques te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 18 december 2019 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 18 december 2019 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

Wat de zaak nr. 7100 betreft

A.1.1. De Vlaamse Regering werpt de gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van het beroep in de zaak nr. 7100 op bij gebrek aan uiteenzetting van de middelen. Het zou niet steeds duidelijk zijn in welk opzicht de bestreden bepalingen de aangevoerde referentienormen zouden schenden.

A.1.2. De verzoekende partijen betwisten de exceptie van niet-ontvankelijkheid. Zij benadrukken dat de Vlaamse Regering wel degelijk steeds heeft begrepen waarover het gaat.

Wat de zaak nr. 7119 betreft

A.2.1. De Vlaamse Regering werpt de gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van het beroep in de zaak nr. 7119 op bij gebrek aan uiteenzetting van de middelen. Het zou niet steeds duidelijk zijn in welk opzicht de bestreden bepalingen de aangevoerde referentienormen zouden schenden. Bovendien wordt in sommige middelen uitsluitend de schending van verdragsbepalingen aangevoerd, terwijl het Hof niet bevoegd is om daar rechtstreeks aan te toetsen. Om die reden zijn sommige middelen of onderdelen daarvan, minstens gedeeltelijk, niet ontvankelijk.

A.2.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7119 betwisten de exceptie van niet-ontvankelijkheid. Zij benadrukken dat de bestreden bepalingen een beperking inhouden van de openbaarheid van bestuur en van het recht op vrije meningsuiting, dat het recht op nieuwsgaring inhoudt. In zoverre ook milieu-informatie aan de orde kan zijn, zijn artikel 23 van de Grondwet en het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 « betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden » (hierna : het Verdrag van Aarhus) relevant. In zoverre de bestreden bepalingen passen in het kader van een bestuurlijke procedure, gelden voorts de beginselen van behoorlijk bestuur. Tot slot voeren de verzoekende partijen de schending van verdragsbepalingen steeds aan in samenhang met bepalingen uit titel II van de Grondwet, waaraan het Hof wel rechtstreeks kan toetsen.

Wat de zaak nr. 7148 betreft

A.3.1. De Vlaamse Regering voert aan dat de verzoekende partijen in de zaak nr. 7148 niet doen blijken van het rechtens vereiste belang bij de vernietiging van de bestreden artikelen II.25, III.80 tot III.82 en III.87 tot III.89 van het Vlaamse Bestuursdecreet van 7 december 2018 (hierna : het Vlaamse Bestuursdecreet).

Zij zouden niet rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door artikel II.25, dat louter voorziet in de mogelijkheid tot vervanging van een analogo bestuursdocument door een elektronische kopie en aldus geenszins de toegang tot bestuursdocumenten beperkt.

Zij zouden evenmin rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door de artikelen III.80 tot III.82 en III.87 tot III.89, die het beheer, de bewaring en de eventuele vernietiging van bestuursdocumenten betreffen. Het loutere feit dat de verzoekende partijen betrokken zijn bij een aantal juridische procedures die een verzoek tot openbaarmaking als voorwerp hebben, volstaat niet om dat vast te stellen. In ieder geval blijkt niet dat er in één van die procedures sprake is van een eventuele vernietiging van bestuursdocumenten op grond van de bestreden bepalingen. Het beroep zou voorts steunen op het verkeerde uitgangspunt dat de bestreden bepalingen tot doel hebben om burgers te hinderen in de uitoefening van hun grondwettelijk gewaarborgd recht op openbaarheid, en dat die bepalingen de overheidsinstanties toelaten om bestuursdocumenten die het voorwerp uitmaken van een verzoek tot openbaarheid « vlot » te vernietigen.

A.3.2. De Vlaamse Regering werpt voorts op dat het verzoekschrift niet ontvankelijk is in zoverre het gericht is tegen de artikelen III.80 en III.82, evenals tegen de woorden « tot aan de eventuele vernietiging » in artikel III.80 van hetzelfde decreet. De verzoekende partijen zouden immers geen grief ontwikkelen tegen die bepalingen, die geen betrekking hebben op de vernietiging van bestuursdocumenten.

A.3.3. Vervolgens werpt de Vlaamse Regering de gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van het beroep in de zaak nr. 7148 op bij gebrek aan uiteenzetting van de middelen. Het zou niet steeds duidelijk zijn in welk opzicht de bestreden bepalingen de aangevoerde referentienormen zouden schenden. Bovendien wordt in sommige middelen uitsluitend de schending van verdragsbepalingen aangevoerd, terwijl het Hof niet bevoegd is om daar rechtstreeks aan te toetsen. Om die reden zijn sommige middelen of onderdelen daarvan, minstens gedeeltelijk, niet ontvankelijk.

A.4.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7148 betwisten de exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens gebrek aan belang.

Zij voeren aan dat elke persoon belang heeft bij de vernietiging van bepalingen die zijn situatie ongunstig kunnen beïnvloeden, met name door in de materiële vernietiging of de vervanging van analoge bestuursdocumenten te voorzien. De omstandigheid dat er nog verordenende of individuele handelingen moeten worden genomen na de bekendmaking van een norm, neemt niet weg dat die norm vanaf de bekendmaking ervan iemands situatie rechtstreeks en ongunstig kan raken.

A.4.2. Voorts benadrukken de verzoekende partijen dat zij de decretale machtiging tot vernietiging van bestuursdocumenten betwisten. Het zou dienvolgens coherent zijn om ook de vernietiging te vragen van bepalingen die die vernietiging vermelden, zoals de laatste woorden in artikel III.80.

A.4.3. Tot slot zou de Vlaamse Regering steeds de draagwijdte van het beroep hebben begrepen.

Wat de zaak nr. 7213 betreft

A.5.1. De Vlaamse Regering voert aan dat het beroep in de zaak nr. 7213 niet ontvankelijk is wegens laattijdigheid. De grieven van de verzoekende partij zouden in werkelijkheid immers niet gericht zijn tegen artikel II.34 van het Vlaamse Bestuursdecreet, doch wel tegen de vroegere regeling die was neergelegd in artikel 13 van het decreet van 26 maart 2004 « betreffende de openbaarheid van bestuur » (hierna : het decreet van 26 maart 2004). De decreetgever heeft die bepaling nagenoeg ongewijzigd overgenomen in het bestreden artikel II.34, en in wezen dus niet opnieuw gelegifereerd. In zoverre de grief van de verzoekende partij in wezen gericht is tegen de keuze van de decreetgever om te voorzien in een systeem van absolute uitzonderingsgronden, merkt de Vlaamse Regering op dat die beleidskeuze reeds gemaakt werd bij de totstandkoming van het decreet van 26 maart 2004. Ook op dat punt heeft de decreetgever geen enkele blijk gegeven van een nieuwe inoverwegingneming en dus hernieuwde beslissing.

A.5.2. Voorts zou de verzoekende partij slechts een belang hebben bij de vernietiging van artikel II.34, 1°, van het Vlaamse Bestuursdecreet. Uit de beslissing OVB/2019/33 van de beroepsinstantie « inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie » (hierna : de beroepsinstantie), die het voorwerp uitmaakt van een beroep dat thans hangende is bij de Raad van State, blijkt immers dat haar aanvraag tot openbaarheid uitsluitend op grond van die bepaling werd afgewezen. Vermits de beslissing van de beroepsinstantie niet steunt op artikel II.34, 2° tot 6°, kan een vernietiging van die bepalingen de verzoekende partij geen rechtstreeks voordeel opleveren. De mogelijkheid van toekomstige vragen tot toegang tot bestuursdocumenten, is louter hypothetisch en kan niet worden aanvaard.

A.5.3. Tot slot betwist de Vlaamse Regering de ontvankelijkheid van het enige middel in de zaak nr. 7213, in zoverre het is afgeleid uit een schending van artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Uit de wijze waarop de grieven in het verzoekschrift zijn geformuleerd, waarbij een afzonderlijk hoofdstuk wordt gewijd aan de schending van de voormelde verdragsbepaling, zou blijken dat het Hof wordt gevraagd rechtstreeks aan die verdragsbepaling te toetsen. Het Hof dient het middel in die mate niet-ontvankelijk te verklaren.

A.6.1. De verzoekende partij betwist de aangevoerde exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens laattijdigheid. De decreetgever heeft in het Vlaamse Bestuursdecreet weliswaar verscheidene decreten gecoördineerd, maar hij heeft daarbij ook wijzigingen aangebracht op basis van een evaluatie ten gronde. Dit is ook het geval voor het stelsel van de uitzonderingsgronden. Weliswaar heeft de decreetgever niet rechtstreeks geraakt aan de uitzonderingsgronden die zijn neergelegd in het bestreden artikel II.34, doch de draagwijdte daarvan wordt gewijzigd door de in de artikelen II.37 en II.38 neergelegde uitzonderingsgronden. Bijgevolg heeft de decreetgever wel degelijk de wil te kennen gegeven decreetgevend te willen optreden.

A.6.2. De verzoekende partij is daarenboven van oordeel te beschikken over het rechtens vereiste belang bij de vernietiging van artikel II.34 van het Vlaamse Bestuursdecreet in zijn geheel. Zij voert aan actief gebruik te maken van haar recht op toegang tot bestuursdocumenten. Dit zou op zich volstaan om belang te hebben bij een vernietiging van wetsbepalingen die het gebruik van dat recht kunnen beperken. Dat belang is niet louter hypothetisch, aangezien die uitzonderingsgronden ook effectief tegen haar kunnen worden aangevoerd.

A.6.3. Tot slot benadrukt de verzoekende partij dat zij niet afzonderlijk de schending aanvoert van artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doch wel van artikel 32 van de Grondwet in samenhang gelezen met die verdragsbepaling. De Grondwetgever achtte die bepalingen nauw samenhangend, zodat het wel degelijk relevant is te verwijzen naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens inzake die verdragsbepaling.

Ten gronde

Wat het enige middel in de zaak nr. 7100 betreft

A.7. De verzoekende partijen leiden een enig middel af uit de schending, door de artikelen I.3, II.1, II.18, II.28, II.53 en IV.273 van het Vlaamse Bestuursdecreet, van de artikelen 10, 11, 19, 23 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.8.1. In een eerste middelonderdeel bestrijden de verzoekende partijen de definities die zijn neergelegd in artikel I.3 van het Vlaamse Bestuursdecreet. Zij vorderen de vernietiging van de woorden « met uitzondering van de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid » in artikel I.3, 2°, e), evenals de woorden « w) de Limburgse Reconversie­maatschappij; x) de Participatiemaatschappij Vlaanderen; y) de Vlaamse Participatiemaatschappij » in artikel I.3, 4°.

Zij voeren aan dat die bepalingen tot gevolg hebben dat de Vlaamse investeringsmaatschappijen worden uitgesloten van het begrip « Vlaamse overheid ». Die investeringsmaatschappijen zouden aldus worden onderworpen aan een uitzonderingsregeling en worden onttrokken aan de algemene regeling inzake de openbaarheid van bestuur zoals die is neergelegd in titel II, hoofdstukken 1 tot 4, van het Vlaamse Bestuursdecreet. Dat verschil in behandeling tussen de verschillende geledingen van de Vlaamse overheid en die beperking van het grondrecht van openbaarheid van bestuur zouden in strijd zijn met de artikelen 10, 11 en 32 van de Grondwet.

A.8.2. De Vlaamse Regering antwoordt dat de definities die zijn opgenomen in artikel I.3 van het Vlaamse Bestuursdecreet niet het toepassingsgebied *ratione personae* van de verschillende onderdelen van het Vlaamse Bestuursdecreet bepalen. Die bepaling voorziet louter in een uniform begrippenkader, dat de begrippen definieert die verder in het Vlaamse Bestuursdecreet worden gehanteerd. Die bepaling heeft geen andere praktische rechtsgevolgen en heeft aldus geenszins tot gevolg dat een « algemene uitzonderingsregeling » wordt ingevoerd voor de investeringsmaatschappijen.

De Vlaamse Regering stelt voorts dat de verzoekende partijen verkeerdelijk aanvoeren dat de investeringsmaatschappijen volledig worden onttrokken aan de regeling die van toepassing is op de Vlaamse overheid. De investeringsmaatschappijen vallen immers wel degelijk onder het begrip « Vlaamse overheid ». Zij zijn weliswaar uitgesloten van het begrip « Vlaamse administratie » (artikel I.3, 1^o, d)), maar zijn opgenomen onder de « Vlaamse openbare instellingen die niet behoren tot de Vlaamse administratie » (artikel I.3, 1^o, f)). Dit werd door de decreetgever terdege verantwoord met verwijzing naar de bijzondere aard van hun activiteiten.

A.8.3. De verzoekende partijen betwisten de zienswijze van de Vlaamse Regering dat artikel I.3 een louter vrijblijvend begrippenkader vaststelt. Het toepassingsgebied van de regelingen inzake de openbaarheid van bestuur, die zijn neergelegd in de overige bepalingen van het Vlaamse Bestuursdecreet, wordt immers bepaald aan de hand van dat begrippenkader. Zij benadrukken voorts dat de investeringsmaatschappijen in dat begrippenkader « een aparte klasse » vormen. Er zou geen redelijke verantwoording zijn voor die uitzonderings- en voorkeursregeling.

A.9.1. Het tweede middelonderdeel is gericht tegen artikel II.1 van het Vlaamse Bestuursdecreet, in zoverre die bepaling de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid onttrekt aan de toepassing van de bepalingen van titel II, hoofdstuk 1, van het Vlaamse Bestuursdecreet inzake « communicatie tussen burgers en de overheid ». Noch het feit dat de investeringsmaatschappijen zich ten dele positioneren op de private markten, waarbij het noodzakelijk zou zijn om een zekere afstand tot het overheidsimago te bewaren, noch het feit dat het Agentschap Innoveren en Ondernemen de actieve informatieverschaffing namens de investeringsmaatschappijen verzorgt, zou een afdoende verantwoording bieden.

A.9.2. De Vlaamse Regering antwoordt dat uit de memorie van toelichting duidelijk blijkt waarom het toepassingsgebied van titel II, hoofdstuk 1, van het Vlaamse Bestuursdecreet beperkt wordt ten aanzien van de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid. De decreetgever heeft beoogd om de investeringsmaatschappijen zo weinig mogelijk als een onderdeel van de Vlaamse administratie voor te stellen, maar wel als een openbare instelling *sui generis* die afhangt van de Vlaamse overheid.

De Vlaamse Regering benadrukt dat de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid bovendien niet volledig zijn uitgesloten van het toepassingsgebied van de bepalingen van titel II, hoofdstuk 1, van het Vlaamse Bestuursdecreet inzake de communicatie tussen burgers en de overheid. Krachtens artikel II.1, tweede lid, van het Vlaamse Bestuursdecreet zijn die bepalingen immers gedeeltelijk op hen van toepassing.

Verder zou de omstandigheid dat niet de investeringsmaatschappijen zelf maar wel het Agentschap Innoveren en Ondernemen instaat voor de informatieverschaffing, geen afbreuk doen aan het recht op informatiegarantie. Dat agentschap, zijnde een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid, ressorteert immers zelf volledig onder het toepassingsgebied van titel II, hoofdstuk 1, van het Vlaamse Bestuursdecreet.

Tot slot zouden sommige bepalingen van het Vlaamse Bestuursdecreet, namelijk de artikelen II.4 en II.7 tot II.9, eenvoudigweg geen toepassing kunnen vinden op de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid.

A.9.3. De verzoekende partijen herhalen dat het, wegens het belang van de « communicatie tussen burgers en de overheid », onredelijk is om de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid, wegens hun vermeend bijzondere karakter, te onttrekken aan de algemene regeling van het Vlaamse Bestuursdecreet.

A.10.1. In een derde middelonderdeel stellen de verzoekende partijen dat artikel II.18 van het Vlaamse Bestuursdecreet de aangevoerde referentienormen schendt doordat het de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid onttrekt aan de algemene regeling inzake « individuele beslissingen ». De omstandigheid dat de beslissingen van de investeringsmaatschappijen niet zouden kunnen worden gekwalificeerd als administratieve rechtshandelingen, biedt volgens de verzoekende partijen geen redelijke verantwoording. Het nemen van « individuele beslissingen » zou immers niet noodzakelijk verband houden met de kwalificatie als « administratieve rechtshandeling ». Tot slot wijzen de verzoekende partijen erop dat de investeringsmaatschappijen alle activiteiten kunnen verrichten die kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van hun maatschappelijk doel. Zij kunnen aldus beslissen tot de aanbesteding van een dienst, die ze toekennen aan de meest geschikte kandidaat, zo nodig onder welbepaalde voorwaarden.

A.10.2. De Vlaamse Regering antwoordt dat zowel uit de bewoordingen van het Vlaamse Bestuursdecreet als uit de memorie van toelichting daarbij blijkt dat met individuele rechtshandelingen wordt bedoeld « een administratieve handeling van individuele strekking die rechtsgevolgen heeft voor een gebruiker », zijnde administratieve rechtshandelingen in de zin van artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. De investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid zouden geen dergelijke administratieve rechtshandelingen stellen en daarom uitgesloten worden van het toepassingsgebied van titel II, hoofdstuk 2, van het Vlaamse Bestuursdecreet.

A.11.1. In een vierde middelonderdeel bekritisieren de verzoekende partijen artikel II.28 van het Vlaamse Bestuursdecreet, in zoverre het de investeringsmaatschappijen onttrekt aan de algemene regeling inzake « openbaarheid van bestuur ».

De decreetgever zou artikel 32 van de Grondwet hebben geschonden door te bepalen dat de stukken die een investeringsmaatschappij van de Vlaamse overheid in het kader van haar activiteiten ontvangt of opmaakt, niet als bestuursdocumenten in de zin van het Vlaamse Bestuursdecreet worden beschouwd. Dit leidt tot een onverantwoord verschil in behandeling tussen de personen die willen kennisnemen van de in de bestreden bepalingen bedoelde documenten, die automatisch van dat recht zijn uitgesloten, en de personen die willen kennisnemen van andere bestuursdocumenten, die de bij het Vlaamse Bestuursdecreet ingevoerde procedure genieten. Noch het feit dat de investeringsmaatschappijen geen eenzijdige bestuurshandelingen zouden stellen, noch de aard van hun activiteiten zou kunnen verantwoorden dat de documenten van de investeringsmaatschappijen absoluut en in hun volledigheid aan de openbaarheid worden onttrokken. Die beperking van het recht op toegang tot bestuursdocumenten zou ook afbreuk doen aan de vrijheid van meningsuiting, zoals gewaarborgd bij artikel 19 van de Grondwet en artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.11.2. De Vlaamse Regering stelt dat de investeringsmaatschappijen, als deel van de « Vlaamse overheid », wel degelijk onder het toepassingsgebied van titel II, hoofdstuk 3, van het Vlaamse Bestuursdecreet ressorteren. Bijgevolg kan het bestreden artikel II.28 geen onevenredige beperking inhouden van het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten.

A.11.3. De verzoekende partijen volharden in hun zienswijze dat artikel II.28 de aangevoerde referentienormen schendt doordat het de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid onttrekt aan de algemene regeling inzake openbaarheid van bestuur.

Zij voegen hieraan toe dat het Hof hoe dan ook zal moeten vaststellen dat enkel de Limburgse Reconvertiemaatschappij, de Participatiemaatschappij Vlaanderen en de Vlaamse Participatiemaatschappij worden opgesomd in de limitatieve lijst van « Vlaamse openbare instellingen die niet behoren tot de Vlaamse administratie », zodat de andere investeringsmaatschappijen wel ontsnappen aan de verplichting tot openbaarheid van bestuur.

Verder zou het feit dat het Agentschap Innoveren en Ondernemen de communicatieopdracht op zich neemt voor de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid, impliceren dat er ten aanzien van de investeringsmaatschappijen geen afdwingbaar recht op openbaarheid van bestuur bestaat. Zelfs indien de investeringsmaatschappijen de gevraagde informatie zouden bezitten, zouden ze die niet zelf kunnen meedelen. Aldus wordt op discriminerende wijze afbreuk gedaan aan het recht op openbaarheid van bestuur.

A.11.4. De Vlaamse Regering repliceert dat, in zoverre de verzoekende partijen in hun memorie van antwoord een discriminatie aanvoeren tussen de in het Vlaamse Bestuursdecreet nominatief vermelde investeringsmaatschappijen en de « andere investeringsmaatschappijen », het een nieuw middel betreft dat niet ontvankelijk is. In ieder geval gaan de verzoekende partijen eraan voorbij dat, overeenkomstig artikel I.3, 2°, e), van het Vlaamse Bestuursdecreet, enkel de investeringsmaatschappijen die worden vermeld in het decreet van 7 mei 2004 « betreffende de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid », door de decreetgever werden gekwalificeerd als « Vlaamse openbare instellingen die niet behoren tot de Vlaamse administratie ». Dat decreet van 7 mei 2004 vermeldt enkel de drie in artikel I.3, 4°, w) tot y), genoemde investeringsmaatschappijen. De andere investeringsmaatschappijen moeten worden beschouwd als « instellingen met een publieke taak » in de zin van artikel I.3, 6°, van het Vlaamse Bestuursdecreet. Zij worden krachtens artikel II.28, § 1, 1°, van het Vlaamse Bestuursdecreet eveneens ten volle onderworpen aan de regels inzake de toegang tot bestuursdocumenten, zodat er geen verschil in behandeling voorhanden is.

Het feit dat het Agentschap Innoveren en Ondernemen de communicatieopdracht voor de investeringsmaatschappijen op zich neemt, zou niet impliceren dat de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid niet zelf kunnen ingaan op een door de burger ingediend verzoek tot openbaarheid van bestuur. De verzoekende partijen verwarren de regels inzake de actieve openbaarheid met de regels inzake de passieve openbaarheid.

A.12.1. Het vijfde middelonderdeel is gericht tegen artikel II.53 van het Vlaamse Bestuursdecreet, in zoverre die bepaling de investeringsmaatschappijen onttrekt aan de regeling inzake het « hergebruik van overheidsinformatie » die is neergelegd in titel II, hoofdstuk 4, van het Vlaamse Bestuursdecreet. De verzoekende partijen nemen ter zake de grieven over die zij in het vierde middelonderdeel hebben ontwikkeld tegen artikel II.28.

A.12.2. De Vlaamse Regering verwijst naar haar antwoord bij het vierde middelonderdeel, dat *mutatis mutandis* inzake het vijfde middelonderdeel geldt. Als onderdeel van de « Vlaamse overheid » zouden de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid volledig onder het toepassingsgebied van titel II, hoofdstuk 4, van het Vlaamse Bestuursdecreet ressorteren.

A.13.1. Het zesde middelonderdeel is gericht tegen artikel IV.273, 4°, van het Vlaamse Bestuursdecreet, dat voorziet in de opheffing van het decreet van 26 maart 2004. Volgens de verzoekende partijen was dat decreet wel van toepassing op de investeringsmaatschappijen. De opheffing van dat decreet zou dan ook leiden tot een vermindering van het beschermingsniveau die de verzoekende partijen benadeelt.

A.13.2. De Vlaamse Regering verwijst naar haar uiteenzetting met betrekking tot het vierde en het vijfde middelonderdeel, waarin werd aangetoond dat de bepalingen inzake de « toegang tot bestuursdocumenten » en het « hergebruik van informatie » wel degelijk van toepassing zijn op de investeringsmaatschappijen. Het Vlaamse Bestuursdecreet verschilt ter zake niet van het decreet van 26 maart 2004, zodat er geen sprake kan zijn van een achteruitgang van het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving.

A.13.3. Volgens de verzoekende partijen dient het Hof eerst te bepalen of de documenten van een investeringsmaatschappij krachtens artikel II.28, § 1, van het Vlaamse Bestuursdecreet ressorteren onder de regeling inzake de toegang tot bestuursdocumenten van titel II, hoofdstuk 3, van het Vlaamse Bestuursdecreet.

In ieder geval zou het Hof moeten vaststellen dat enkel de Limburgse Reconversie­maatschappij, de Participatiemaatschappij Vlaanderen en de Vlaamse Participatiemaatschappij worden opgesomd in de limitatieve lijst van « Vlaamse openbare instellingen die niet behoren tot de Vlaamse administratie », zodat de andere investeringsmaatschappijen niet ressorteren onder de regeling inzake de openbaarheid van bestuur. In dat opzicht zou de opheffing van het decreet van 26 maart 2004 in ieder geval leiden tot een significante achteruitgang van het beschermingsniveau.

Wat het eerste middel in de zaak nr. 7119 betreft

A.14. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7119 leiden een eerste middel af uit de schending, door artikel II.7 van het Vlaamse Bestuursdecreet, van de artikelen 10, 11, 19, 23 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het Verdrag van Aarhus.

Zij klagen aan dat de betreden bepaling aan de burger geen geconsolideerde en burgergerichte toegang zou verlenen tot alle gegevens die hem aanbelangen, doch enkel tot de gegevens die op hem betrekking hebben. Die bepaling zou aldus bijzonder nadelige gevolgen hebben, inzonderheid voor lopende dossiers, nu de belanghebbende burger aldus wordt uitgesloten van de toegang tot gegevens die betrekking hebben op een aanpalend perceel of op een perceel in de onmiddellijke omgeving en die een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf kunnen betreffen.

A.15. Volgens de Vlaamse Regering mist het middel feitelijke en juridische grondslag. Het bestreden artikel II.7 van het Vlaamse Bestuursdecreet zou immers niet het recht op toegang tot milieu-informatie regelen. Die bepaling strekt ertoe aan een burger de mogelijkheid te bieden om via een virtueel en gecentraliseerd kanaal (het zogenaamde « burgerplatform ») een overzicht te krijgen van zijn gegevens en van zijn interacties met de overheid. Het betreft aldus een aanvullende dienstverlening die ten gunste van de burger wordt verstrekt.

De verzoekende partijen zouden dat platform verkeerdelijk voorstellen als een algemene informatiebron waar elke burger toegang toe zou moeten krijgen, ongeacht de vraag of de daarin opgenomen informatie op hem persoonlijk dan wel op derden betrekking heeft. De aanlevering en de consultatie van gegevens via dat informatiekanaal kunnen nochtans enkel gebeuren met inachtneming van de wet- en regelgeving met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens. Om die reden werd de toegang beperkt tot het gebruik door de burger zelf of zijn gemandateerde en is de toegang niet bruikbaar voor andere doeleinden. Dit is overigens in overeenstemming met de adviezen van de Vlaamse Toezichtcommissie voor het elektronisch bestuurlijke gegevensverkeer inzake het zogenaamde « burgerloket ».

De bestreden bepaling beperkt bovendien geenszins de algemene toegang tot bestuursdocumenten, die wordt geregeld in hoofdstuk 3 van titel II van het Vlaamse Bestuursdecreet. Toegang tot gegevens die betrekking hebben op een aanpalend perceel of op een perceel in de onmiddellijke omgeving, kan bijgevolg in het kader van de passieve openbaarheidsregeling worden aangevraagd.

A.16. De verzoekende partijen antwoorden dat de wetgever de actieve toegang tot bestuursdocumenten weliswaar kan beperken ter bescherming van persoonsgegevens. Zulks is evenwel geen geldige reden om de belanghebbende burgers geheel uit te sluiten van de bij de bestreden bepaling ingestelde toegang tot gegevens die hen nochtans wel aanbelangen. De informatie kan bovendien ook gegevens over rechtspersonen betreffen, die niet de bescherming van persoonsgegevens genieten.

A.17. De Vlaamse Regering herhaalt dat de verzoekende partijen een verkeerde draagwijdte geven aan het bestreden artikel II.7 van het Vlaamse Bestuursdecreet. Hij benadrukt nogmaals dat de bestreden bepaling ertoe strekt aan burgers de mogelijkheid te bieden om via een virtueel gecentraliseerd kanaal een overzicht te krijgen van hun eigen gegevens en interacties met de overheid. Het gaat dus niet om een publiek consulteerbare databank, waarin burgers gegevens over natuurlijke en rechtspersonen zouden kunnen raadplegen.

De Vlaamse Regering stelt voorts dat het logisch is dat de geconsolideerde en burgergerichte toegang betrekking kan hebben op gegevens van zowel natuurlijke personen als rechtspersonen. Daaruit kan evenwel niet worden afgeleid dat de gegevens over rechtspersonen waarover een overheid beschikt zonder meer beschikbaar moeten worden gesteld, laat staan dat dit zou moeten gebeuren door middel van het thans bestreden artikel II.7 van het Vlaamse Bestuursdecreet.

Wat het tweede middel in de zaak nr. 7119 betreft

A.18. De verzoekende partijen leiden een tweede middel af uit de schending, door artikel II.8 van het Vlaamse Bestuursdecreet, van de artikelen 10, 11, 19, 23 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het Verdrag van Aarhus.

De bestreden bepaling voorziet erin dat de Vlaamse Regering, die de inspraak van burgers wil verzekeren bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van het beleid, daarover minstens informeert via het consultatieportaal. De verzoekende partijen klagen aan dat die bepaling de Regering niet opdraagt om een zo ruim mogelijke verspreiding van die informatie te verwezenlijken via andere informatiekanaalen. De personen die geen toegang hebben tot informatica worden aldus gediscrimineerd ten aanzien van diegenen die wel een dergelijke toegang genieten.

A.19. De Vlaamse Regering stelt dat zowel uit de bewoordingen van de bestreden bepaling als uit de toelichting daarbij blijkt dat de bestreden bepaling niet tot doel heeft de communicatie omtrent de inspraak bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van het beleid van de Vlaamse Regering op exhaustieve wijze te regelen. Uit het enkele feit dat de Vlaamse Regering « minstens » via het consultatieportaal op de centrale website van de Vlaamse overheid moet informeren over die inspraak, kan niet *a contrario* worden afgeleid dat dit enkel via het voormelde consultatieportaal moet gebeuren. Bovendien doet de bestreden bepaling op geen enkele wijze afbreuk aan de reeds bestaande publicatie- en informatieverplichtingen, zoals die zijn opgenomen in andere regelgeving. Uit het gebruik van het woord « minstens » blijkt dat het gaat om een bijkomende informatieverplichting voor de Vlaamse Regering.

Aangezien het bestreden artikel II.8 aldus niet uitsluit dat de burgers via andere kanalen worden geconsulteerd, zou die bepaling geen ongerechtvaardigd verschil in behandeling invoeren en zou het middel feitelijke grondslag missen.

A.20. De verzoekende partijen antwoorden dat de Vlaamse Regering zich wel degelijk kan beperken tot een bekendmaking via het consultatieportaal op de centrale website van de Vlaamse overheid. Het feit dat een ruimere bekendmaking niet is uitgesloten, vangt de onredelijkheid van het verschil in behandeling dan ook niet op.

Wat het derde middel in de zaak nr. 7119 betreft

A.21. De verzoekende partijen leiden een derde middel af uit de schending, door artikel II.22 van het Vlaamse Bestuursdecreet, van de artikelen 10, 11, 19, 23 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het Verdrag van Aarhus.

In een eerste onderdeel betwisten zij het feit dat de waarborgen waarin is voorzien in artikel II.22, § 2, enkel gelden « als de toepasselijke regelgeving niet voorziet in elektronische uitwisseling van berichten ». Dit zou geen relevant criterium zijn om die waarborgen al dan niet toe te kennen.

In een tweede onderdeel kaarten zij aan dat de overheidsinstanties beperkingen en technische eisen kunnen opleggen aan de uitwisseling via elektronische weg. Die bepaling zou ertoe strekken de burger te verhinderen om opmerkingen te geven die de overheid onwenselijk acht en die de burger op papieren documenten nochtans wel zou kunnen geven. Aldus zou de overheid het behoorlijke verloop van de openbare onderzoeken kunnen beperken.

A.22. De Vlaamse Regering stelt dat het middel feitelijke en juridische grondslag mist.

Wat het eerste middelonderdeel betreft, voert zij aan dat het bestreden artikel II.22 geen waarborgen aan de burger ontzegt. Indien de toepasselijke wet- of regelgeving reeds in een elektronische uitwisseling van berichten voorziet, raakt de bestreden bepaling niet aan die procedure. Indien er nog geen elektronische procedure bestond, laat de bestreden bepaling toe de bestaande procedure te digitaliseren, hetgeen moet gebeuren met inachtneming van de in die bepaling vermelde waarborgen.

Wat het tweede middelonderdeel betreft, benadrukt de Vlaamse Regering dat de bestreden bepaling het enkel mogelijk maakt analoge procedures ook digitaal te laten verlopen, zonder dat zij toestaat uitsluitend te voorzien in de uitwisseling van berichten via elektronische weg. De mogelijkheid voor overheidsinstanties om aan de uitwisseling van berichten via elektronische weg beperkingen op te leggen, strekt ertoe te voorkomen dat de gebruikers volgens hun eigen inzichten de elektronische uitwisseling van berichten op de meest diverse manieren gaan invullen. De interactie met de gebruiker wordt door de overheidsinstantie specifiek voor een welbepaalde procedure uitgetekend, waarbij de geprefereerde kanalen worden vastgesteld en de gebruiker wordt gevraagd de procedure in acht te nemen. Die regeling strekt ertoe voldoende waarborgen aan de gebruikers te bieden, en laat de overheidsinstantie niet toe beperkingen op te leggen aan de inhoud van het elektronische bericht. De burger kan er bovendien steeds voor kiezen niet in te stemmen met de uitwisseling van berichten via elektronische weg of zijn instemming in te trekken, waardoor de betrokken procedure via analoge weg zal verlopen. Het recht op inspraak wordt dan ook niet beknod.

A.23. Inzake het eerste middelonderdeel benadrukken de verzoekende partijen dat uit de bewoordingen van het bestreden artikel II.22, § 2, duidelijk blijkt dat de daarin vermelde voorwaarden niet gelden als de toepasselijke regelgeving voorziet in de elektronische uitwisseling van berichten. De Vlaamse Regering zou niet aantonen dat die voorwaarden alsnog gelden ingevolge andere regelgeving.

Inzake het tweede middelonderdeel, herhalen de verzoekende partijen dat het opleggen van beperkingen en technische eisen afbreuk doet aan het inhoudelijke bezwaarrecht, terwijl die beperkingen er niet zijn in geval van een papieren bezwaarschrift.

Wat het vierde middel in de zaak nr. 7119 betreft

A.24. De verzoekende partijen leiden een vierde middel af uit de schending, door artikel II.23 van het Vlaamse Bestuursdecreet, van de artikelen 10, 11, 23 en 32 van de Grondwet.

Zij kaarten aan dat « het tijdstip waarop het bericht het informaticasysteem verlaat dat de overheidsinstantie gebruikt » geldt als aanvangspunt voor een termijn. Doordat die termijn aldus begint te lopen op een ogenblik dat de geadresseerde nog geen kennis kan hebben van de inhoud van het bericht of het document, beperkt de bestreden bepaling op onevenredige wijze zijn rechten van verdediging. Dit geldt des te meer nu voor de overheidsinstantie « het tijdstip waarop het bericht het informaticasysteem dat die overheidsinstantie gebruikt, bereikt » geldt als ogenblik waarop dat bericht door die instantie is ontvangen.

A.25. De Vlaamse Regering stelt dat het middel feitelijke en juridische grondslag mist. Het bestreden artikel II.23 van het Vlaamse Bestuursdecreet bepaalt enkel wat moet worden begrepen onder het tijdstip van verzending en het tijdstip van ontvangst van een elektronisch bericht door een overheidsinstantie. Die bepaling regelt geenszins het aanvangspunt van een beroepstermijn. Daarvoor dient te worden teruggevallen op de bestaande wet- en regelgeving hieromtrent. Bijgevolg zou er geen sprake kunnen zijn van een onevenredige beperking van het recht van verdediging.

In ieder geval zou het evident zijn dat, voor de elektronische berichten die een overheidsinstantie verstuurt, het tijdstip waarop die berichten het informaticasysteem van de overheidsinstantie verlaten in aanmerking wordt genomen, en, voor de elektronische berichten die een overheidsinstantie ontvangt, het tijdstip waarop die berichten het informaticasysteem van de overheidsinstantie bereiken. Dit wordt ook bevestigd door het feit dat, wanneer de overheidsinstantie een elektronisch bericht verstuurt en de geadresseerde gebruik maakt van hetzelfde informatiesysteem, het tijdstip waarop het bericht voor de geadresseerde toegankelijk wordt zowel als tijdstip van verzending door de overheidsinstantie als als tijdstip van ontvangst door de geadresseerde geldt.

A.26. De verzoekende partijen antwoorden dat de bestreden bepaling weliswaar niet uitdrukkelijk het aanvangspunt van een termijn bepaalt, doch wel bepaalt wat moet worden begrepen onder het tijdstip van verzending van een elektronisch document door een overheidsinstantie. Dat tijdstip is cruciaal bij het bepalen van de aanvangsdatum van een termijn, die in beginsel immers ingaat op het ogenblik dat de geadresseerde wordt geacht kennis te hebben genomen van het document. Zij herhalen voorts dat het in aanmerking genomen tijdstip niet noodzakelijk samenvalt met het tijdstip waarop het elektronisch document wordt ontvangen.

Wat het vijfde middel in de zaak nr. 7119 en het eerste middel in de zaak nr. 7148 betreft

A.27. Het vijfde middel in de zaak nr. 7119 en het eerste middel in de zaak nr. 7148 zijn afgeleid uit de schending, door artikel II.25 van het Vlaamse Bestuursdecreet, van de artikelen 10, 11, 19, 23 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het Verdrag van Aarhus.

Door te bepalen dat de overheidsinstanties de analoge bestuursdocumenten kunnen vervangen door elektronische kopieën, zou de bestreden bepaling een te algemene uitzondering invoeren op het grondrecht van de openbaarheid van bestuursdocumenten, zoals gewaarborgd bij artikel 32 van de Grondwet. Dat grondrecht houdt in dat de bestuursdocumenten niet mogen worden vernietigd en dat het originele, analoge bestuursdocument permanent moet worden bewaard. Het feit dat de overheidsinstantie van het originele, analoge bestuursdocument een elektronische kopie maakt die *de iure* dezelfde geldigheid als het origineel heeft, is geen afdoende verantwoording voor de vervanging en vernietiging van het analoge bestuursdocument. Geen enkel systeem, hoe deskundig ook, kan waarborgen dat een elektronische kopie geheel overeenstemt met het originele analoge document.

De bestreden bepaling zou daarenboven op discriminerende wijze afbreuk doen aan artikel 32 van de Grondwet, in zoverre de mogelijkheid tot vervanging enkel geldt voor de « analoge bestuursdocumenten die ze opmaken of ontvangen bij de toepassing van wettelijke of reglementaire bepalingen », doch niet voor de andere bestuursdocumenten, die dus niet geldig kunnen worden vervangen door elektronische kopieën.

A.28. De Vlaamse Regering stelt dat het bestreden artikel II.25 van het Vlaamse Bestuursdecreet niet onder het toepassingsgebied van artikel 32 van de Grondwet ressorteert. De bestreden bepaling regelt immers niet de toegang tot bestuursdocumenten, doch enkel de mogelijkheid tot vervanging van een analoog bestuursdocument door een elektronische kopie. Die vervanging beperkt geenszins de toegang tot bestuursdocumenten, nu de elektronische kopie nog steeds in analoge vorm (door middel van een uitprint) openbaar kan worden gemaakt. De vervanging door een elektronische kopie betreft dus enkel de vernietiging van de analoge drager, maar niet de vernietiging van de informatie zelf. De bestreden bepaling doet bijgevolg geen afbreuk aan het permanente karakter van overheidsinformatie.

Zelfs indien de bestreden bepaling onder het toepassingsgebied van artikel 32 van de Grondwet zou ressorteren, doet zij volgens de Vlaamse Regering geen afbreuk aan de waarborgen vervat in die grondwetsbepaling. De bestreden bepaling voorziet immers enkel in de mogelijkheid om analoge bestuursdocumenten door elektronische kopieën te vervangen, zonder de betrokken overheidsinstantie daartoe te verplichten. Indien de overheidsinstantie beslist over te gaan tot vervanging, dient zij bovendien rekening te houden met de kwalitatieve vereisten die krachtens artikel II.25, tweede lid, zijn vastgesteld bij een besluit van 18 januari 2019. Die regels betreffen de werkwijze die gehanteerd wordt bij de vervanging van analoge bestuursdocumenten en de voorwaarden die worden gesteld aan de bewaring van een elektronische kopie. Zij dragen aldus ertoe bij dat de integriteit en de authenticiteit van de elektronische kopie te allen tijde gewaarborgd blijft. Bovendien kan niet elk analogo bestuursdocument worden vernietigd. Zo voorziet artikel 4 van het voormelde besluit van 18 januari 2019 erin dat de analoge drager niet mag worden vervangen wanneer de analoge drager zelf zeer waardevolle en essentiële informatie verschaft over het bestuursdocument.

Tot slot zou de decreetgever met de bewoordingen « bij de toepassing van wettelijke of reglementaire bepalingen » slechts de juridische geldigheid hebben willen waarborgen van de vervanging van analoge bestuursdocumenten door elektronische kopieën in situaties waar de opmaak van dat bestuursdocument geregeld wordt door een decreetale of reglementaire norm. Andere bestuursdocumenten, die niet zijn opgemaakt in het kader van een reglementair proces en waarvoor dus ook geen vormvereisten zijn vastgelegd, kunnen immers zonder meer worden vervangen door elektronische kopieën.

A.29.1. Peter Verhaeghe, Claude Archer, Thomas Goorden en Wim Van Roy, die zowel in de zaak nr. 7119 als in de zaak nr. 7148 verzoekende partijen zijn, vragen het Hof vast te stellen dat zij afstand doen van het vijfde middel in de zaak nr. 7119, gelet op de identieke grieven die zij ontwikkelen in het eerste middel in de samengevoegde zaak nr. 7148. De andere verzoekende partijen in de zaak nr. 7119, zijnde de vzw « De Wakkere Burger » en de vzw « Straatego », benadrukken dat zij geen afstand doen van het vijfde middel.

A.29.2. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7119 en 7148 verduidelijken dat de vraag niet is of de overheid elektronische kopieën mag maken, doch wel of zij analoge documenten mag vervangen, hetgeen de materiële vernietiging daarvan inhoudt. Artikel 32 van de Grondwet waarborgt de toegang tot het originele document, zonder dat de burger bij de inzage genoeg moet nemen met een elektronische kopie. De verplichte kwalitatieve waarborgen bieden geen afdoende bescherming, nu elke vervanging fouten kan inhouden en de materiële vernietiging van het analoge document inmiddels onherroepelijk en onherstelbaar is.

A.30. De Vlaamse Regering verwijst naar het arrest nr. 97/2019 van 6 juni 2019, waarbij het Hof de vordering tot schorsing van artikel II.25 van het Vlaamse Bestuursdecreet heeft verworpen omdat de loutere vervanging van een analogo bestuursdocument door een identieke elektronische kopie de verzoekende partijen geen nadeel kan berokkenen. Het Hof zou aldus impliciet maar zeker hebben bevestigd dat het bestreden artikel II.25 van het Vlaamse Bestuursdecreet geen afbreuk kan doen aan het in artikel 32 van de Grondwet gewaarborgde recht op toegang tot bestuursdocumenten.

Voorts herhaalt de Vlaamse Regering dat, indien de overheidsinstantie beslist om een analogo bestuursdocument te vervangen door een elektronisch bestuursdocument, zij bovendien rekening dient te houden met de kwalitatieve vereisten die krachtens artikel II.25, tweede lid, zijn vastgesteld bij het besluit van 18 januari 2019.

Wat het zesde middel in de zaak nr. 7119 betreft

A.31. De verzoekende partijen leiden een zesde middel af uit de schending, door artikel II.31 van het Vlaamse Bestuursdecreet, van de artikelen 10, 11 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het Verdrag van Aarhus, in zoverre het bepaalt dat de overheid enkel verplicht is hetzij inzage in het bestuursdocument te verlenen, hetzij er een afschrift van te overhandigen, hetzij er uitleg over te geven.

Die verplichting om een keuze te maken tussen « inzage », « uitleg » of « afschrift » zou in strijd zijn met artikel 32 van de Grondwet, met de artikelen 3, 4, 6 en 9 van het Verdrag van Aarhus en met de 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 » (hierna : de richtlijn 2003/4/EG), die voorzien in het recht om een bestuursdocument te raadplegen én er een afschrift van te krijgen. Het feit dat de aanvrager eerst nog de kosten van het afschrift moet kennen, zou geen afdoende verantwoording uitmaken voor die beperking.

A.32. De Vlaamse Regering stelt dat noch uit de bewoordingen van het bestreden artikel II.31, noch uit de memorie van toelichting bij die bepaling blijkt dat de aanvrager een keuze moet maken tussen de inzage in, het afschrift van of de uitleg over bestuursdocumenten. Het gebruik van het voegwoord « of » in de bestreden bepaling strekt er louter toe te verduidelijken dat de aanvrager de keuze heeft tussen die vormen van openbaarmaking, zonder dat de keuze voor de ene vorm een keuze voor een andere vorm uitsluit.

A.33. De verzoekende partijen antwoorden dat de bestreden bepaling duidelijk een keuze oplegt aan de aanvrager, en dat de lokale besturen de bepaling ook in die zin toepassen.

Wat het enige middel in de zaak nr. 7213 betreft

A.34. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7213 leiden een enig middel af uit de schending, door artikel II.34 van het Vlaamse Bestuursdecreet, van de artikelen 10, 11 en 32 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Zij betwisten het feit dat de bestreden bepaling een aantal absolute uitzonderingsgronden invoert, waarbij de aanvraag tot toegang tot bestuursdocumenten wordt afgewezen als die afbreuk doet aan het beschermde belang, zonder dat dat belang wordt afgewogen tegen het belang van de openbaarheid. Aldus zou op onevenredige wijze afbreuk worden gedaan aan artikel 32 van de Grondwet en artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, die een dergelijke belangenafweging vereisen. De verzoekende partij verwijst ter zake naar een arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 8 november 2016, waaruit zou volgen dat die verdragsbepaling een recht op toegang tot informatie inzake overheidshandelen omvat wanneer dit verband houdt met de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting, alsmede dat een concrete belangenafweging tussen het beschermde belang en het belang van de openbaarheid vereist is.

Voorts zou de bestreden bepaling aldus leiden tot ongeoorloofde verschillen in behandeling bij vragen naar toegang tot bestuursdocumenten tussen de rechtsonderhorigen wier vraag op grond van de bestreden bepaling stuit op een absolute uitzonderingsgrond en de rechtsonderhorigen wier vraag op grond van de artikelen II.35 en II.36 stuit op een relatieve uitzonderingsgrond.

A.35.1. De Vlaamse Regering stelt dat noch uit de bewoordingen van artikel 32 van de Grondwet, noch uit de parlementaire voorbereiding daarvan blijkt dat de Grondwetgever uitsluitend relatieve uitzonderingsgronden toelaatbaar achtte. Dit zou verklaren waarom er van oudsher absolute uitzonderingsgronden zijn opgenomen in de wet van 11 april 1994 « betreffende de openbaarheid van bestuur », evenals in de vroegere Vlaamse openbaarheidsdecreten. Ook het Hof zou reeds hebben bevestigd dat absolute uitzonderingsgronden op zich niet onverenigbaar zijn met artikel 32 van de Grondwet.

De Grondwetgever vereist weliswaar een afweging van het belang van de openbaarheid met het belang beschermd in de uitzonderingsgrond. Die afweging kan evenwel gebeuren hetzij op wetgevend niveau, hetzij, indien de wetgever dit aangewezen acht, op het niveau van de overheidsinstantie waaraan de vraag tot openbaarmaking is gericht.

Uit de parlementaire voorbereiding van het bestreden artikel II.34 van het Vlaamse Bestuursdecreet blijkt dat de decreetgever, voor elke absolute uitzonderingsgrond die daarin is opgenomen, een dergelijke afweging heeft gemaakt. Het spreekt voor zich dat die belangenafweging resulteert in een absolute uitzonderingsgrond, aangezien er geen individuele belangenafweging meer dient te gebeuren door de overheidsinstantie waaraan de burger zijn vraag richt. Toch moet ook in die gevallen *in concreto* worden beoordeeld of de openbaarmaking effectief afbreuk doet aan het belang dat de decreetgever heeft willen beschermen. Enkel indien dat vaststaat, moet het belang van de openbaarmaking wijken. Daarenboven wijst de Vlaamse Regering op het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking, dat inhoudt dat enkel de informatie die onder een concrete uitzonderingsgrond valt aan de openbaarheid kan worden onttrokken en zo mogelijk gedeeltelijke toegang tot het document moet worden verleend. Die elementen tonen aan dat de in artikel II.34 opgenomen uitzonderingsgronden helemaal niet zo « absoluut » zijn, en dat zij geen onevenredige beperking inhouden van het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten zoals gewaarborgd bij artikel 32 van de Grondwet.

A.35.2. Voorts merkt de Vlaamse Regering op dat de verzoekende partij niet dienstig kan verwijzen naar het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 8 november 2016. De redenering die het Europees Hof in die zaak hanteerde, zou geenszins *mutatis mutandis* van toepassing zijn op de thans bestreden bepaling. De verzoekende partij maakt in de eerste plaats niet duidelijk op welke manier dat arrest een weerslag zou kunnen hebben op de uitzonderingsgronden die zijn opgesomd in artikel II.34, 1° en 3° tot 6°, van het Vlaamse Bestuursdecreet. Die uitzonderingsgronden hebben immers geen betrekking op de bescherming van persoonsgegevens, wat het eigenlijke voorwerp is van het voormelde arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Daarenboven betrof die zaak een louter machinale toepassing door het bestuur van een uitzonderingsgrond, zonder dat werd nagegaan of de openbaarmaking effectief afbreuk zou doen aan de bescherming van persoonsgegevens. Een dergelijke situatie is *in casu* niet aan de orde. Indien het bestuur toepassing wilt maken van één van de uitzonderingsgronden die in artikel II.34 zijn opgenomen, zal het immers steeds moeten motiveren dat de openbaarmaking afbreuk zou doen aan een belang dat de decreetgever heeft willen beschermen.

A.35.3. Tot slot is er volgens de Vlaamse Regering geen sprake van een onverantwoord verschil in behandeling tussen de rechtsonderhorigen wier aanvraag stuit op een absolute uitzonderingsgrond en de rechtsonderhorigen wier aanvraag stuit op een relatieve uitzonderingsgrond. De decreetgever vermocht wel degelijk een onderscheid te maken tussen absolute en relatieve uitzonderingsgronden. Het verschil in behandeling vindt daarenboven zijn verantwoording in het feit dat de decreetgever, voor de in artikel II.34 opgenomen uitzonderingsgronden, zelf de belangenafweging heeft gemaakt en dat ook die absolute uitzonderingsgronden relatieve aspecten bevatten.

Voorts is de bijzondere regeling voor milieu-informatie, die is neergelegd in artikel II.36 van het Vlaamse Bestuursdecreet, tot stand gekomen onder invloed van het Verdrag van Aarhus en de richtlijn 2003/4/EG, die voor de toegang tot milieu-informatie een soepelere openbaarheid vereisen, onder meer via het principe van relatieve uitzonderingsgronden.

In zoverre de verzoekende partij kritiek heeft op de absolute uitzonderingsgrond voor de vraag naar informatie die stuit op een geheimhoudingsplicht, is de grief volgens de Vlaamse Regering niet gericht tegen artikel II.34, 1°, doch wel tegen de wettelijke bepaling waarbij die geheimhoudingsplicht werd ingevoerd.

A.36. De verzoekende partij betwist de zienswijze dat de decreetgever voor elke uitzonderingsgrond zou zijn overgegaan tot een afweging van het daarin beschermde belang met het belang van de openbaarheid. De decreetgever zou ook niet hebben verantwoord waarom het vooropgestelde doel niet evenzeer kan worden bereikt via een relatieve uitzonderingsgrond. Het feit dat relatieve uitzonderingsgronden een even doelmatige bescherming bieden, zou worden bevestigd door het feit dat de decreetgever in artikel II.36 heeft voorzien in dezelfde uitzonderingsgronden voor milieu-informatie, zij het wel met een relatief karakter.

De verzoekende partij erkent dat artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet voorziet in een algemeen recht op toegang tot bestuursdocumenten, doch dat recht enkel waarborgt wanneer het verband houdt met de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting. Doordat de bestreden bepaling evenwel in alle gevallen een concrete belangenafweging tussen het beschermde belang en het belang van de openbaarheid uitsluit, wordt op onevenredige wijze afbreuk gedaan aan artikel 32 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de voormelde verdragsbepaling. De verzoekende partij voert daarbij nog aan dat er geen reden is om aan te nemen dat de principes die zijn uiteengezet in het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 8 november 2016, beperkt zouden blijven tot de situatie waarbij de aanvraag tot openbaarmaking betrekking heeft op bestuursdocumenten die persoonsgegevens bevatten.

Tot slot handhaaft de verzoekende partij de zienswijze dat de bestreden bepaling leidt tot verscheidene verschillen in behandeling, doordat zij voorziet in absolute uitzonderingsgronden terwijl de artikelen II.35 en II.36 voorzien in relatieve uitzonderingsgronden. Die discriminatie is telkens gelegen in het feit dat er bij de absolute uitzonderingsgronden, anders dan bij de relatieve uitzonderingsgronden, geen afweging plaatsvindt tussen het beschermde belang en het belang van de openbaarheid, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat. De door de Vlaamse Regering aangevoerde internationaalrechtelijke verplichtingen kunnen weliswaar verantwoorden waarom de decreetgever voor milieu-informatie in artikel II.36 heeft voorzien in relatieve uitzonderingsgronden. Zulks biedt evenwel geen verantwoording voor de absolute uitzonderingsgronden in artikel II.34.

Wat het zevende middel in de zaak nr. 7119 betreft

A.37. De verzoekende partijen leiden een zevende middel af uit de schending, door artikel II.34 van het Vlaamse Bestuursdecreet, van de artikelen 10, 11, 23 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met het Verdrag van Aarhus, met de hoorplicht, met de rechten van verdediging en met de beginselen van behoorlijk bestuur.

In een eerste onderdeel kaarten zij aan dat een aanvraag tot openbaarmaking op grond van artikel II.34, 3°, kan worden afgewezen door een milieu-instantie ter bescherming van het geheim van de beraadslagingen van haar organen. Nochtans zou geen enkele wets- of decreetsbepaling voorzien in een geheim van beraadslaging voor de milieu-instanties, en zou een louter contractuele regeling niet tegenstelbaar zijn aan derden. Het door de decreetgever nagestreefde doel te vermijden dat politieke discussies lam worden gelegd, zou niet gelden voor die instanties.

In een tweede onderdeel bestrijden zij de mogelijkheid waarin is voorzien in artikel II.34, 4°, om de aanvraag tot openbaarheid te weigeren indien het om bestuursdocumenten gaat die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie zijn opgesteld. Zij kaarten aan dat die bepaling niet voorziet in een temporele beperking van die uitzonderingsgrond, namelijk zolang de mogelijkheid om een strafsancie of een administratieve sanctie te nemen blijft bestaan, terwijl de uitzonderingsgrond waarin is voorzien in artikel II.34, 5°, met betrekking tot documenten opgesteld ten behoeve van een tuchtsancie, wel voorziet in een dergelijke temporele beperking. Die uitzonderingsgrond zou bovendien afbreuk doen aan de rechten van verdediging van de persoon die het voorwerp van een administratieve sanctie uitmaakt, nu die persoon geen openbaarheid kan verkrijgen van documenten die hem nochtans wel aanbelangen.

In een derde onderdeel voeren zij aan dat de mogelijkheid waarin is voorzien in artikel II.34, 5°, om de aanvraag tot openbaarheid te weigeren indien het om bestuursdocumenten gaat die uitsluitend ten behoeve van tuchtmaatregelen zijn opgesteld, een schending uitmaakt van de rechten van verdediging. Het feit dat die uitzonderingsgrond slechts geldt zolang een tuchtmaatregel kan worden opgelegd, zou geen afdoende verantwoording bieden, nu de openbaarheid op dat ogenblik des te belangrijk is om een deugdelijk verweer te kunnen voorbereiden.

In een vierde onderdeel bekritisieren zij de mogelijkheid waarin is voorzien in artikel II.34, 6°, om de aanvraag tot openbaarheid te weigeren ter bescherming van de vertrouwelijke informatie die een derde heeft verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht is. Dossiers van strafprocedures, administratieve procedures en tuchtprocedures worden immers gevoed door zogenaamde « vertrouwelijke » informatie van personen die bezwarende beschuldigingen uiten. Het zou onredelijk zijn die informatie op algemene wijze te onttrekken aan de openbaarheid van bestuur, waardoor aan de persoon die door die informatie bijzonder wordt benadeeld geen tegenspraak wordt geboden. In ieder geval zou die bepaling niet aldus mogen worden gelezen dat ook de naam van de derde kan worden achtergehouden.

A.38.1. De Vlaamse Regering voert inzake het eerste onderdeel van het zevende middel aan dat de in artikel II.34, 2°, opgenomen uitzonderingsgrond van het geheim van de beraadslaging geldt voor alle collegiale organen, met inbegrip van de milieu-instanties. Om tot een gezamenlijke beslissing te komen, is het immers van belang dat binnen de respectieve organen standpunten kunnen worden ingenomen die desnoods van de openbaarheid kunnen worden afgeschermd. Niets belet dat de geheimhoudingsplicht wordt opgenomen in de statuten van de betrokken organisatie. Een dergelijke contractuele regeling is wel degelijk tegenstelbaar aan derden, in zoverre zij behoorlijk werd bekendgemaakt.

A.38.2. Wat het tweede onderdeel van het zevende middel betreft, stelt de Vlaamse Regering dat de verschillende regeling in artikel II.34, 4°, en artikel II.34, 5°, wat de temporele beperking van de uitzonderingsgrond betreft, niet discriminerend is. Het zou immers verantwoord zijn dat bestuursdocumenten die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie zijn opgesteld, permanent moeten worden uitgesloten van de openbaarmaking, gelet op het gevoelige karakter van die documenten, terwijl een dergelijke bezorgdheid zich niet zou voordoen voor bestuursdocumenten die uitsluitend ten behoeve van mogelijke tuchtmaatregelen zijn opgesteld. Indien het Hof toch van oordeel zou zijn dat artikel II.34, 4°, onevenredig is, zou dit enkel het gevolg zijn van een leemte in die bepaling, doordat zij niet voorziet in een temporele beperking.

Die bepaling doet bovendien geen afbreuk aan de rechten van verdediging, doch heeft net tot doel het goede verloop van het onderzoek te verzekeren. Tijdens de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie is het immers niet aangewezen dat de generieke bepalingen inzake de openbaarheid van bestuursdocumenten van toepassing zijn. De toegang tot de bestuursdocumenten die de betrokkene aanbelangen, wordt in dat geval geregeld door specifieke wet- en regelgeving met betrekking tot de inzage in het dossier.

A.38.3. Wat het derde onderdeel van het zevende middel betreft, voert de Vlaamse Regering in dezelfde zin aan dat het bestreden artikel II.34, 5°, geen afbreuk doet aan de rechten van verdediging, doch net tot doel heeft het goede verloop van het tuchtonderzoek te verzekeren. Daarenboven gelden voor tuchtprocedures specifieke bepalingen met betrekking tot de toegang tot en de inzage in het tuchtdossier door de betrokkene.

A.38.4. Wat tot slot het vierde onderdeel van het zevende middel betreft, voert de Vlaamse Regering aan dat de verzoekende partijen geenszins uiteenzetten waarom het onredelijk zou zijn dat de in artikel II.34, 6°, bedoelde informatie aan de openbaarheid wordt onttrokken. De Vlaamse Regering vervolgt dat de in die bepaling neergelegde uitzonderingsgrond noodzakelijk is ter bescherming van personen die vrijwillig vertrouwelijke informatie aan een overheidsinstantie hebben bezorgd. Voorts zou uit die bepaling niet voortvloeien dat de naam van de betrokken derde geheim moet worden gehouden. De overheidsinstantie zou die identiteitsgegevens echter wel op grond van artikel II.34, 2°, van het Vlaamse Bestuursdecreet, ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer, aan de openbaarheid kunnen onttrekken.

Wat het achtste middel in de zaak nr. 7119 betreft

A.39. De verzoekende partijen leiden een achtste middel af uit de schending, door artikel II.35 van het Vlaamse Bestuursdecreet, van de artikelen 10, 11, 19, 23 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6, 10 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met het Verdrag van Aarhus, met de hoorplicht, met de rechten van verdediging en met de beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij betwisten dat een aanvraag tot openbaarmaking op grond van artikel II.35, 4°, kan worden afgewezen door een overheidsinstantie ter bescherming van de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding. Het beginsel van eerlijke procesvoering omvat ook de plicht tot loyale medewerking en procespartijen kunnen bijgevolg geen stukken aan de neerlegging bij de rechter onttrekken.

A.40. De Vlaamse Regering verwijst naar de vaste beslissingspraktijk van de beroepsinstantie inzake het vroegere artikel 14, 4°, van het decreet van 26 maart 2004, dat dezelfde uitzonderingsgrond bevatte als het bestreden artikel II.35. Uit die beslissingspraktijk, evenals uit de memorie van toelichting bij de bestreden bepaling, zou blijken dat er wel degelijk een redelijke verantwoording voor die uitzonderingsgrond bestaat.

De Vlaamse Regering benadrukt voorts dat het te dezen een relatieve uitzonderingsgrond betreft, zodat de overheidsinstantie steeds geval per geval zal moeten oordelen of die uitzonderingsgrond kan worden aangevoerd en of er in het bijzonder sprake is van een rechtsgeding.

A.41. De verzoekende partijen antwoorden dat uit de aangevoerde beslissingspraktijk van de beroepsinstantie geenszins kan worden afgeleid dat de bestreden uitzonderingsgrond grondwettig is.

Wat het negende middel in de zaak nr. 7119 betreft

A.42. De verzoekende partijen leiden een negende middel af uit de schending, door artikel II.36 van het Vlaamse Bestuursdecreet, van de artikelen 10, 11, 23 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met het Verdrag van Aarhus, met de hoorplicht, met de rechten van verdediging en met de beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij voeren tegen het bestreden artikel II.36, dat uitzonderingsgronden bevat voor de bekendmaking van milieu-informatie, dezelfde grieven aan als die welke in hun zevende middel, gericht tegen artikel II.34, zijn uiteengezet.

A.43. De Vlaamse Regering verwijst naar haar antwoord inzake het zevende middel, dat zij *mutatis mutandis* overneemt.

Wat het tiende middel in de zaak nr. 7119 betreft

A.44. De verzoekende partijen leiden een tiende middel af uit de schending, door artikel II.38 van het Vlaamse Bestuursdecreet, van de artikelen 10, 11 en 22 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de hoorplicht.

Zij kaarten aan dat de overheidsinstanties voor wetenschappelijke doeleinden persoonlijke gegevens aan de universiteiten, hogescholen of onderzoeksinstituten kunnen meedelen, en dit zonder enige anonimiseringsplicht en zonder gehouden te zijn aan de uitzonderingsgrond ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Doordat zij die persoonlijke informatie mogen meedelen zonder de instemming van de betrokkene, terwijl die instemming krachtens artikel II.34, 5°, wel vereist is voor de mededeling van bestuursdocumenten die uitsluitend ten behoeve van de mogelijke toepassing van tuchtmaatregelen zijn opgesteld, zou het bestreden artikelen II.38 afbreuk doen aan de in het middel aangevoerde toetsingsnormen.

A.45.1. De Vlaamse Regering voert aan dat de inmenging die de bestreden bepaling kan vormen in het recht op het privéleven, verantwoord is door het nagestreefde doel om wetenschappelijk onderzoek te faciliteren. Die bepaling is bovendien noodzakelijk en evenredig, nu zij geen vrijgeleide inhoudt voor de overheidsinstanties om universiteiten, hogescholen en onderzoeksinstituten zonder meer toegang te verlenen tot informatie die de persoonlijke levenssfeer aanbelangt. Zulks dient immers te gebeuren met inachtneming van artikel 89, lid 1, van de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 « betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) » (hierna : de algemene verordening gegevensbescherming). Krachtens die bepaling is de verwerking met het oog op wetenschappelijk onderzoek onderworpen aan passende waarborgen.

De bestreden bepaling houdt bovendien geen verplichting in voor de overheidsinstantie om de gevraagde documenten die persoonlijke informatie bevatten, voor wetenschappelijke doeleinden mee te delen aan de betrokken universiteit, hogeschool of erkende onderzoeksinstituten. Wanneer de overheidsinstantie vaststelt dat de aanvraag tot openbaarmaking onvoldoende waarborgen biedt voor een correcte verwerking van de betrokken persoonsgegevens, zal zij de in het Vlaamse Bestuursdecreet vermelde uitzonderingsgronden alsnog aanvoeren om de aanvraag tot openbaarmaking af te wijzen.

Tot slot stelt de Vlaamse Regering dat de aard van de gegevens bedoeld in artikel II.34, 5°, van het Vlaamse Bestuursdecreet fundamenteel verschilt van die van de gegevens bedoeld in het bestreden artikel II.38, wat verantwoordt dat zij niet op dezelfde wijze worden behandeld.

A.45.2. In haar memorie van wederantwoord wijst de Vlaamse Regering op het besluit van de Vlaamse Regering van 1 februari 2019 « tot regeling van de aanvragen tot openbaarmaking voor wetenschappelijke doeleinden, vermeld in artikel II.38 van het bestuursdecreet van 7 december 2018 », dat op 20 mei 2019 in werking is getreden. Uit de bepalingen van dat besluit, die inhoudelijk aansluiten bij wat voordien reeds was bepaald in artikel 14 van het decreet van 9 juli 2010 « betreffende de bestuurlijk-administratieve archiefwerking », blijkt dat de specifieke toegang voor universiteiten, hogescholen en erkende onderzoeksinstellingen strikt gereguleerd is. De eventuele toepassing van artikel II.38 van het Vlaamse Bestuursdecreet houdt dus geen vrijgeleide in voor overheidsinstanties om universiteiten, hogescholen en erkende onderzoeksinstellingen zonder meer toegang te verlenen tot informatie die de persoonlijke levenssfeer aanbelangt. Het feit dat de afdeling wetgeving van de Raad van State geen inhoudelijke opmerkingen heeft geformuleerd bij het ontwerp van besluit dat heeft geleid tot het voormelde besluit van 1 februari 2019, bevestigt dat de bestreden regeling, die overigens aansluit bij de algemene verordening gegevensbescherming, geenszins onredelijk is.

Wat het elfde middel in de zaak nr. 7119 betreft

A.46. De verzoekende partijen leiden een elfde middel af uit de schending, door artikel II.40 van het Vlaamse Bestuursdecreet, van de artikelen 10, 11, 22 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

In een eerste onderdeel betwisten zij de verplichting om in de aanvraag tot openbaarmaking het adres van de aanvrager mee te delen. Het adres zou nochtans geen relevant gegeven zijn om te beoordelen of de aanvraag moet worden ingewilligd. Die verplichting zou bovendien haaks staan op de aanspraak op geïnformatiseerde openbaarheid, die wordt vooropgesteld in het Verdrag van Aarhus en de richtlijn 2003/4/EG. Voorts zou niet blijken wat de overheid met die privégegevens zal doen, noch waarom de mededeling van het correspondentieadres niet kan volstaan om de aanvraag te beoordelen en het antwoord te bezorgen.

In een tweede onderdeel betwisten zij de verplichting voor de aanvrager om een keuze te maken tussen de inzage in en het afschrift van het betrokken bestuursdocument. Zij nemen daarbij de grieven over zoals uiteengezet in het zesde middel.

In een derde onderdeel bestrijden zij het feit dat de aanvrager geen rechtstreeks en persoonlijk belang moet aantonen voor de openbaarmaking van informatie van persoonlijke aard, in zoverre die aanvraag betrekking heeft op bestuursdocumenten die meer dan 30 jaar geleden zijn opgemaakt of ontvangen. Het recht op eerbiediging van het privéleven van de betrokkene zou in dat geval nochtans evenzeer in het gedrang kunnen komen, namelijk wanneer de betrokken persoon nog steeds leeft of nog geen 20 of 30 jaar geleden is overleden.

In een vierde onderdeel bekritisieren zij het feit dat de aanvrager geen rechtstreeks en persoonlijk belang moet aantonen voor de openbaarmaking van informatie van persoonlijke aard, in zoverre die openbaarmaking wordt aangevraagd in het kader van wetenschappelijk onderzoek. Zij verwijzen ter zake naar de grieven uiteengezet in het achtste middel.

A.47. Wat het eerste onderdeel van het elfde middel betreft, ziet de Vlaamse Regering niet in op welke wijze de verplichting om in een aanvraag tot openbaarheid het adres mee te delen, afbreuk zou kunnen doen aan het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten. Het betreft immers geen inhoudelijk criterium op basis waarvan de aanvraag tot openbaarheid zal worden beoordeeld, maar een louter praktisch gegeven dat noodzakelijk is met het oog op de verwerking van de aanvraag. De invoering van die vereiste strekt ertoe een einde te maken aan aanvragen tot openbaarheid die onder een fictieve naam worden ingediend. Die vereiste zou voorts niet beletten dat een burger zijn aanvraag tot openbaarheid op geïnformatiseerde wijze aan de overheidsinstantie kan richten.

Wat het tweede onderdeel van het elfde middel betreft, neemt de Vlaamse Regering zijn antwoord inzake het zesde middel over.

Wat het derde en het vierde onderdeel van het elfde middel betreft, stelt de Vlaamse Regering dat de verzoekende partijen uitgaan van een foutieve lezing van artikel II.40, § 3, vierde lid, 3° en 4°, van het Vlaamse Bestuursdecreet. Die bepalingen zouden betrekking hebben op de ontvankelijkheid van een aanvraag tot openbaarheid, waarbij wordt nagegaan of het vereiste belang voorhanden is, en niet op het onderzoek naar de gegrondheid van een aanvraag, waarbij de overheidsinstantie overgaat tot een toetsing aan de uitzonderingsgronden. Uit de omstandigheid dat een aanvrager in de in die bepalingen vermelde omstandigheden geen persoonlijk belang moet aantonen bij zijn aanvraag tot openbaarheid van bestuursdocumenten die informatie van persoonlijke aard bevatten, vloeit niet voort dat die aanvraag zonder meer zal worden ingewilligd. Ook in dat geval zal, bij de beoordeling ten gronde, worden nagegaan of de aanvraag tot openbaarmaking al dan niet moet worden geweigerd, bijvoorbeeld omdat de openbaarmaking overeenkomstig artikel II.34, 2°, van het Vlaamse Bestuursdecreet afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene.

Wat het twaalfde middel in de zaak nr. 7119 betreft

A.48. De verzoekende partijen leiden een twaalfde middel af uit de schending, door artikel II.41 van het Vlaamse Bestuursdecreet, van de artikelen 10, 11, 22 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Zij kaarten aan dat de registratie van de aanvraag tot openbaarmaking enkel openbaar is voor de aanvrager zelf, en niet voor de persoon waarop de aanvraag betrekking heeft. Die beperking zou niet verantwoord zijn, temeer nu de aanvraag tot openbaarmaking van informatie van persoonlijke aard afbreuk kan doen aan de persoonlijke levenssfeer van de persoon op wie zij betrekking heeft.

A.49. De Vlaamse Regering stelt dat het middel feitelijke grondslag mist. Eenieder zou immers een aanvraag kunnen indienen tot openbaarmaking van het register met openbaarmakingsaanvragen. De overheidsinstantie dient die aanvraag in beginsel te toetsen aan de toepasselijke uitzonderingsgronden. De bestreden bepaling strekt er enkel toe voor de aanvrager tot openbaarmaking zelf te voorzien in een vereenvoudigde procedure tot het verkrijgen van inzage in of een afschrift van de registratie van zijn eigen aanvraag, zonder dat hij daarvoor de normale aanvraagprocedure moet volgen.

De Vlaamse Regering benadrukt voorts dat de bestreden bepaling enkel betrekking heeft op het openbaarheidsregister, waarin informatie over de aanvraag tot openbaarmaking wordt geregistreerd. Die bepaling betreft niet het openbaarheidsverzoek zelf, noch laat zij toe informatie van persoonlijke aard te raadplegen.

A.50. De verzoekende partijen antwoorden dat het onredelijk is dat de persoon op wie de aanvraag tot openbaarheid betrekking heeft de normale aanvraagprocedure moet doorlopen, terwijl de aanvrager die als het ware snuffelt naar gegevens over die persoon een vereenvoudigde procedure tot openbaarheid van zijn eigen aanvraag geniet. Die beperking van de openbaarheid van het register zou des te minder verantwoord zijn, in zoverre – zoals de Vlaamse Regering terecht opmerkt – het register geen persoonlijke informatie bevat.

Wat het dertiende middel in de zaak nr. 7119 betreft

A.51. De verzoekende partijen leiden een dertiende middel af uit de schending, door artikel II.49 van het Vlaamse Bestuursdecreet, van de artikelen 10, 11, 22 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Zij kaarten het feit aan dat de registratie van het beroep dat door de aanvrager bij de beroepsinstantie wordt ingesteld enkel openbaar is voor die aanvrager zelf en voor de betrokken overheidsinstantie, doch niet voor de persoon op wie de aanvraag betrekking heeft. Zij voeren ter zake dezelfde grieven aan als in het twaalfde middel.

A.52. De Vlaamse Regering verwijst naar haar antwoord op het twaalfde middel, dat *mutatis mutandis* inzake het dertiende middel geldt.

Wat het veertiende middel in de zaak nr. 7119 betreft

A.53. De verzoekende partijen leiden een veertiende middel af uit de schending, door de artikelen II.48, II.49, II.50 en II.51 van het Vlaamse Bestuursdecreet, van de artikelen 10, 11, 22 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6, 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de beginselen van onafhankelijkheid en neutraliteit.

In het eerste middelonderdeel betwisten zij het feit dat enkel de aanvrager en de betrokken overheidsinstantie volwaardig kunnen deelnemen aan de procedure voor de beroepsinstantie, doch niet de persoon op wie de aanvraag tot openbaarmaking betrekking heeft. Laatstgenoemde heeft immers geen toegang tot het register met de aanvragen tot openbaarmaking, noch tot het register met de beroepen ingesteld bij de beroepsinstantie. Vermits de aanvraag tot openbaarmaking van informatie van persoonlijke aard afbreuk kan doen aan zijn privéleven, zou die persoon zijn standpunt moeten kunnen meedelen aan de overheidsinstantie.

In het tweede middelonderdeel kaarten zij aan dat de bestreden bepalingen een devolutief beroep zouden instellen, hetgeen de beroepsinstantie zou toelaten de legaliteit en de opportuniteit van de voorgelegde beslissing opnieuw in haar geheel te onderzoeken, zonder gebonden te zijn door de aangevoerde beroepsargumenten. Zo zou de beroepsinstantie, na te hebben vastgesteld dat de aangevochten weigeringsbeslissing onwettig was, andere uitzonderingsgronden kunnen aanvoeren of nieuwe gegevens in aanmerking kunnen nemen om de aanvraag tot openbaarheid alsnog te weigeren. Het beroep strekt aldus tot nadeel van de aanvrager.

A.54.1. Wat het eerste middelonderdeel betreft, verwijst de Vlaamse Regering naar haar antwoord inzake het twaalfde en het dertiende middel. Daarin heeft zij uiteengezet dat eenieder, met inbegrip van de persoon op wie de aanvraag tot openbaarmaking betrekking heeft, een verzoek tot openbaarmaking van het register met de aanvragen kan indienen, mits daartoe de gewone aanvraagprocedure wordt gevolgd.

Voorts verwijst de Vlaamse Regering naar de strikte termijnen die overeenkomstig de artikelen II.49 en II.50 gelden in de procedure voor de beroepsinstantie. Gelet op die strikte termijnen is het in de praktijk onmogelijk een systeem van tussenkomst te organiseren, waarbij de mogelijkerwijs tientallen natuurlijke en rechtspersonen die in het openbaarheidsdossier worden vermeld de mogelijkheid krijgen om tussen te komen.

A.54.2. Wat het tweede middelonderdeel betreft, stelt de Vlaamse Regering dat de figuur van het devolutief beroep zeer courant is in de praktijk van de administratieve beroepen, en dat er geen enkele rechtsnorm bestaat die bepaalt dat het bestuurlijk beroep de beroepsindieners niet mag benadelen. Bovendien hebben de uitzonderingsgronden op de openbaarheidsverzoeken tot doel belangen te beschermen die zwaarder kunnen doorwegen dan het individuele belang van de aanvrager bij de openbaarheid van de bestuursdocumenten. Om die reden is het noodzakelijk dat de beroepsinstantie over de bevoegdheid beschikt om een aanvraag tot openbaarmaking opnieuw in zijn geheel te beoordelen.

Voorts is het mogelijk dat de figuur van het devolutief beroep in het voordeel van de aanvrager is, bijvoorbeeld wanneer deze een beroep instelt tegen het uitblijven van een beslissing vanwege de overheidsinstantie. In dat geval is het in het belang van de aanvrager dat de beroepsinstantie in de plaats van de overheidsinstantie kan treden en zelf de aanvraag tot openbaarmaking aan de uitzonderingsgronden kan toetsen.

Wat het vijftiende middel in de zaak nr. 7119 betreft

A.55. De verzoekende partijen leiden een vijftiende middel af uit de schending, door de artikelen II.76 en II.77 van het Vlaamse Bestuursdecreet, van de artikelen 10, 11, 13, 23 en 28 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

In een eerste middelonderdeel betwisten zij de verplichting om in de schriftelijke klacht het adres van de indiener van de klacht mee te delen, terwijl die verplichting bij een mondelinge klacht niet geldt. Nochtans zou dat adres niet relevant zijn voor de behandeling van de zaak.

In het tweede middelonderdeel voeren zij aan dat het kennelijk onredelijk is dat de overheidsinstantie niet verplicht is de klacht te behandelen wanneer die betrekking heeft op feiten waarover niet alle georganiseerde administratieve beroepsmogelijkheden werden aangewend of waarover een jurisdictioneel beroep aanhangig is. De klachtvoorziening kan nochtans ertoe leiden dat de betrokken personen gedurende het rechtsgeding een akkoord bereiken, hetgeen het voortzetten van de gerechtelijke procedure onnodig maakt.

A.56. Wat het eerste middelonderdeel betreft, antwoordt de Vlaamse Regering dat de verplichting om het adres mee te delen werd ingevoerd om te vermijden dat een klacht onder een fictieve naam wordt ingediend. Een schriftelijke klacht kan ter zake niet worden vergeleken met een mondelinge klacht. Het persoonlijke en rechtstreekse contact tussen de klager en de overheidsinstantie bij een mondelinge klacht, heeft tot gevolg dat de kans op fictieve klachten in dat geval heel wat kleiner is dan bij een schriftelijke klacht. Het is bijgevolg pertinent dat de decreetgever enkel voor de laatstgenoemde klachten heeft vereist dat de klager, naast zijn naam en een omschrijving van de feiten, ook een adres opgeeft.

Wat het tweede middelonderdeel betreft, merkt de Vlaamse Regering op dat de bestreden bepaling is overgenomen uit artikel 9, 3°, van het decreet van 1 juni 2001 « houdende toekenning van een klachtrecht ten aanzien van bestuursinstellingen ». De bestreden regeling strekt ertoe te vermijden dat tegelijkertijd een klacht wordt ingediend en een juridictionele beroepsprocedure wordt opgestart, en dat de behandeling van de klacht de behandeling van de administratieve of juridictionele procedure doorkruist. Bovendien verbiedt de bestreden bepaling de overheidsinstantie niet om de klacht te behandelen hangende de administratieve of juridictionele procedure.

A.57. De verzoekende partijen repliceren, inzake het eerste middelonderdeel, dat ook de personen die een mondelinge klacht indienen recht hebben op een duidelijk en gemotiveerd schriftelijk antwoord. In zoverre het voor die mondelinge klagers niet nodig is dat zij hun adres opgeven, is er geen reden waarom de schriftelijke klagers dat wel dienen te doen. De kans op een fictieve naam zou bij een mondelinge en een schriftelijke klacht even groot zijn.

Wat het zestiende middel in de zaak nr. 7119 en het tweede middel in de zaak nr. 7148 betreft

A.58. Het zestiende middel in de zaak nr. 7119 en het tweede middel in de zaak nr. 7148 zijn afgeleid uit de schending, door de artikelen III.80 tot III.82 en III.87 tot III.89 van het Vlaamse Bestuursdecreet, van de artikelen 10, 11, 22, 23 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 33, 38, 39, 105, 108, 160 en 190 van de Grondwet, met de artikelen 6, 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het beginsel van ministeriële verantwoordelijkheid in de parlementaire rechtsstaat.

In het eerste en het tweede middelonderdeel betwisten de verzoekende partijen het feit dat die bepalingen de overheidsinstantie machtigen om bestuursdocumenten te vernietigen. In geval van vernietiging kan er immers geen afschrift of inzage meer verstrekt worden. De overheid kan in dat geval zelfs niet meer, naar aanleiding van een concrete aanvraag tot openbaarheid, beoordelen of de vernietiging van het bestuursdocument verantwoord is. Die verregaande beperking van de openbaarheid is in strijd met het grondwettelijk recht van de burger op het verkrijgen van inzage in en een afschrift van bestuursdocumenten, evenals met het Verdrag van Aarhus en de richtlijn 2003/4/EG. Het recht op toegang tot informatie zou immers het verbod op vernietiging van documenten impliceren.

In het derde middelonderdeel kaarten zij aan dat de selectiecommissies selectieregels mogen opstellen, en aldus een verordenende bevoegdheid toegekend krijgen. Aldus zou afbreuk worden gedaan aan de algemene publiekrechtelijke beginselen van de eenheid van de verordenende macht en de rechtstreekse parlementaire controle. Bovendien zouden door die delegaties de waarborgen ontbreken waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State en de bekendmaking van de norm in het *Belgisch Staatsblad*.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 7148 voeren in een vierde middelonderdeel de schending aan van de artikelen 13 en 32 van de Grondwet. Zij verwijzen ter zake naar het arrest nr. 139/2013 van 17 oktober 2013, waarin het Hof zou hebben bevestigd dat het onttrekken van documenten aan de openbaarheid het recht op toegang tot de rechter en het recht op de openbaarheid van bestuur schendt, doordat de burgers worden verhinderd om met kennis van zaken een beroep in te stellen. De bestreden bepalingen, die voorzien in de vernietiging van documenten zonder ze te vervangen, zouden neerkomen op een dergelijk onttrekken van documenten aan de openbaarheid.

A.59. Inzake het eerste en het tweede middelonderdeel antwoordt de Vlaamse Regering dat noch de Grondwet, noch het Verdrag van Aarhus of de richtlijn 2003/4/EG een verbod op vernietiging van informatie inhouden. De bestreden regeling inzake de vernietiging van bestuursdocumenten kan worden beschouwd als een bij het decreet bepaalde uitzondering op de openbaarheid van bestuur. Aldus is die regeling in overeenstemming met het wettigheidsbeginsel dat is neergelegd in artikel 32 van de Grondwet. Bovendien zou die regeling gepaard gaan met de nodige waarborgen.

Wat het derde middelonderdeel betreft, stelt de Vlaamse Regering dat het Hof zonder rechtsmacht is om daarvan kennis te nemen. Dat middelonderdeel zou immers afgeleid zijn uit een schending van artikel 33 van de Grondwet, dat niet tot de normen behoort waarop het Hof mag toezien. In ieder geval is het middelonderdeel ongegrond, nu de selectieregels als zodanig geen reglementaire bepalingen zijn. Bovendien volgt uit de rechtspraak van het Hof dat artikel 33 van de Grondwet zich er niet tegen verzet dat de decreetgever een specifieke normerende bevoegdheid toevertrouwt aan een gecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen. Dit zou het geval zijn voor de selectiecommissies die onder het hiërarchisch gezag van de minister handelen en door de ministeriële verantwoordelijkheid gedekt zijn.

Wat het vierde middelonderdeel in de zaak nr. 7148 betreft, verwijst de Vlaamse Regering naar haar repliek inzake het eerste middelonderdeel. De verzoekende partijen zouden niet aantonen op welke wijze de bestreden bepalingen hen *in concreto* beletten om met kennis van zaken een beroep in te stellen tegen « de beslissingen die de (vernietigde) documenten onthullen ». De Vlaamse Regering benadrukt ter zake nogmaals dat de bestreden bepalingen geenszins tot doel hebben om bepaalde documenten te « onttrekken » aan de algemene regels inzake de openbaarheid van bestuur, noch toelaten om bestuursdocumenten zomaar te vernietigen.

A.60.1. In hun memorie van antwoord doen de verzoekende partijen in de zaak nr. 7119 afstand van het zestiende middel, nu dat middel samenvalt met het tweede middel in de zaak nr. 7148.

A.60.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7148 handhaven de zienswijze zoals uiteengezet in hun verzoekschrift.

Zij herhalen dat noch artikel 32 van de Grondwet, noch het Verdrag van Aarhus en de richtlijn 2003/4/EG de vernietiging van bestuursdocumenten toelaten. Het vooropstellen van « verplichte kwalitatieve waarborgen » zou onvoldoende zijn, nu elke vervanging ook fouten kan inhouden en de materiële vernietiging van het analoge document ondertussen onherroepelijk en onherstelbaar is.

Artikel 32 van de Grondwet zou zich des te meer verzetten tegen een regeling waarbij de decreetgever *carte blanche* geeft aan lagere overheden om regels te bepalen die zelfs geen reglementaire bepalingen zijn en waarvan de toepassing een zeer casuïstisch karakter heeft.

A.61. De Vlaamse Regering repliceert dat de decreetgever geenszins *carte blanche* heeft gegeven aan de selectiecommissies bij het vaststellen van de selectieregels. De decreetgever heeft de eigenlijke bevoegdheden van de selectiecommissies zelf afgebakend, en aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid toegekend om de samenstelling en de werking van de selectiecommissies te regelen. De Vlaamse Regering verwijst ter zake ook naar het arrest nr. 97/2019 van 6 juni 2019, waarin het Hof heeft vastgesteld dat de selectiecommissies en de betrokken overheidsinstanties ertoe gehouden zijn « de algemene beginselen van behoorlijk bestuur na te leven, die met name vereisen dat bestuursdocumenten niet voortijdig en op willekeurige wijze worden vernietigd ».

Wat het zeventiende middel in de zaak nr. 7119 betreft

A.62. De verzoekende partijen leiden een zeventiende middel af uit de schending, door artikel IV.273, 4°, van het Vlaamse Bestuursdecreet, van de artikelen 10, 11, 23 en 32 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het Verdrag van Aarhus.

Die bepaling voorziet in de opheffing van het decreet van 26 maart 2004, dat volgens de verzoekende partijen voorzorg in een ruimere openbaarheid dan het thans bestreden Vlaamse Bestuursdecreet. Zij verwijzen ter zake naar de beperkingen die het bestreden Vlaamse Bestuursdecreet invoert en die worden aangevochten in het derde, zesde, elfde en zestiende middel. De opheffing van het vorige openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004 zou bijgevolg de *standstill*-verplichting van artikel 23 van de Grondwet schenden, evenals artikel 32 van de Grondwet en artikel 4 van het Verdrag van Aarhus.

A.63. De Vlaamse Regering stelt vast dat de verzoekende partijen zich beperken tot het overnemen van de grieven die zijn uiteengezet in het derde, zesde, elfde en dertiende middel. De Vlaamse Regering heeft reeds aangevoerd dat die middelen integraal moeten worden verworpen, hetzij omdat de grieven feitelijke en/of juridische grondslag missen, hetzij omdat de grieven ongegrond zijn. Bijgevolg zou de opheffing, door het bestreden decreet, van het vroegere decreet van 26 maart 2004, geenszins leiden tot een aanzienlijke achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau.

Wat het achttiende middel in de zaak nr. 7119 betreft

A.64. De verzoekende partijen leiden een achttiende middel af uit de schending, door de in de vorige middelen bestreden bepalingen van het Vlaamse Bestuursdecreet, van de artikelen 10, 11, 22 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6, 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de algemene verordening gegevensbescherming.

Zij betwisten het feit dat het Vlaamse Bestuursdecreet werd aangenomen zonder dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit werd ingewonnen. Zoals ook de afdeling wetgeving van de Raad van State opmerkte, hebben de bestreden bepalingen nochtans betrekking op de verwerking van persoonsgegevens, en geven zij uitvoering aan of verwijzen zij naar de algemene verordening gegevensbescherming. Bijgevolg diende, overeenkomstig overweging 96 en de artikelen 36, lid 4, 57 en 58 van die verordening, het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit te worden ingewonnen. De verzoekende partijen verzoeken het Hof om over die Europese bepalingen minstens een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie te stellen.

A.65. De Vlaamse Regering stelt dat het Hof zich onbevoegd moet verklaren om van het achttiende middel kennis te nemen. Het middel is immers enkel afgeleid uit een schending van de algemene verordening gegevensbescherming, terwijl het Hof niet rechtstreeks daaraan vermag te toetsen. In zoverre de verzoekende partijen in hun middel betwisten dat het voorafgaande advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit niet werd ingewonnen, verzoeken zij het Hof daarenboven om zich uit te spreken over de wijze van totstandkoming van het bestreden decreet. De toetsingsbevoegdheid van het Hof omvat evenwel enkel de inhoud van wetskrachtige normen, en niet de totstandkoming ervan. Het feit dat de door de verzoekende partijen aangehaalde vormvereiste te dezen voortvloeit uit het Unierecht, leidt niet tot een ander resultaat.

In ondergeschikte orde stelt de Vlaamse Regering dat het middel ongegrond is. Uit de algemene verordening gegevensbescherming zou immers niet volgen dat het voorafgaande advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit verplicht moest worden ingewonnen bij de totstandkoming van het bestreden decreet. Blijkens artikel 23 van de wet van 3 december 2017 « tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit » betreft het louter een mogelijkheid. In ieder geval zouden de verzoekende partijen niet aantonen dat de bestreden bepalingen betrekking hebben op wetgevingsmaatregelen « in verband met verwerking » in de zin van artikel 36, lid 4, van de verordening. De verzoekende partijen verwijzen enkel naar de artikelen II.7, vierde tot zesde lid, en II.38 van het Vlaamse Bestuursdecreet als bepalingen die voor advies aan de Gegevensbeschermingsautoriteit moesten zijn voorgelegd. Zij zetten echter niet uiteen waarom dit het geval zou zijn. Minstens zou de vernietiging dan ook tot de artikelen II.7, zesde lid, en II.38 van het Vlaamse Bestuursdecreet beperkt moeten worden.

Wat het verzoek tot prejudiciële vraagstelling betreft, stelt de Vlaamse Regering dat de juiste toepassing van het Unierecht te dezen dermate evident is dat er geen noodzaak is om de door de verzoekende partijen gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie te stellen.

A.66. De verzoekende partijen antwoorden dat de wetgever krachtens artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens het recht op bescherming van de privacy kan beperken, doch dat hij zich in dat geval moet houden aan de voorgeschreven reglementering. Een schending van die reglementering, zoals de adviesverplichting, betekent dus ook een schending van de voormelde grondwets- en verdragsbepaling.

In zoverre de door de Vlaamse Regering aangehaalde wet van 3 december 2017 niet zou voorzien in een verplichting tot raadpleging van de Gegevensbeschermingsautoriteit, is die regeling volgens de verzoekende partijen in strijd met de artikelen 36, 57 en 58 van de algemene verordening gegevensbescherming. Het bestreden Vlaamse Bestuursdecreet werd aangenomen in strijd met die verordening, en stelt dus ongrondwettige beperkingen in ten aanzien van het recht op eerbiediging van het privéleven.

De opgeworpen prejudiciële vraag zou tot slot dienstig zijn, nu de Vlaamse Regering betwist dat er een adviesverplichting voortvloeit uit de artikelen 36, 57 en 58 van de algemene verordening gegevensbescherming.

A.67. De Vlaamse Regering repliceert dat de verzoekende partijen in hun verzoekschrift enkel hebben uiteengezet waarom artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming zou zijn geschonden. Zij hebben op geen enkele wijze uiteengezet welke norm waaraan het Hof vermag te toetsen, geschonden zou zijn. Met de verduidelijkingen die zij voor het eerst bijbrengen in de memorie van antwoord, kan geen rekening worden gehouden. In ieder geval kan een eventuele schending van de in artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming opgenomen vormvereiste niet *ipso facto* worden gelijkgesteld met een schending van artikel 22 van de Grondwet. Die grondwetsbepaling bevat immers geen formele verplichting die de bevoegde wetgever in acht moet nemen wanneer hij de inhoudelijke contouren van het recht op eerbiediging van het privéleven bepaalt.

Anders dan de verzoekende partijen aannemen, is het criterium dat in artikel 36, lid 4, van de verordening wordt vooropgesteld niet of een wetgevingsmaatregel het recht op eerbiediging van het privéleven beperkt, maar wel of het een maatregel betreft « in verband met verwerking ». Vermits de bestreden artikelen II.7, vierde tot zesde lid, en II.38 van het Vlaamse Bestuursdecreet niet de verwerking van persoonsgegevens regelen, is artikel 36, lid 4, van de verordening niet daarop van toepassing.

De Vlaamse Regering volhardt voorts in de zienswijze dat er geen noodzaak bestaat om het Hof van Justitie van de Europese Unie prejudicieel te ondervragen. In ondergeschikte orde, in zoverre het Hof van oordeel zou zijn dat prejudiciële vragen dienen te worden gesteld, suggereert de Vlaamse Regering een bijkomende vraag. De vraag zou immers rijzen in welke mate de in artikel 36, lid 4, van de verordening opgenomen vormvereiste zich uitstrekt tot wettelijke bepalingen die aanleiding kunnen geven tot de verwerking van persoonsgegevens, maar die uit zichzelf niet de aard van de verwerking of de bijzondere modaliteiten ervan vaststellen.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1. De verzoekende partijen vorderen de gedeeltelijke vernietiging van het Vlaamse Bestuursdecreet van 7 december 2018 (hierna : het Vlaamse Bestuursdecreet).

B.2.1. Het Vlaamse Bestuursdecreet bevat een algemene regeling inzake, enerzijds, de relatie tussen de burger en de overheid, en, anderzijds, de organisatie en de werking van de overheidsinstanties. Het betreft een coördinatie van verschillende decreten die werden geëvalueerd en aangevuld met nieuwe bepalingen, « met het doel de dienstverlening van de overheid kwaliteitsvoller en de interne werking efficiënter te maken. Digitalisering en vermijden van administratieve lasten zonder meerwaarde waren daarbij een uitgangspunt » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, p. 3).

Voorts zet het Vlaamse Bestuursdecreet de bepalingen om van de in artikel I.2 daarvan vermelde Europese richtlijnen.

B.2.2. Het Vlaamse Bestuursdecreet bevat, naast een aantal algemene bepalingen (titel I), bepalingen betreffende de relatie tussen burgers en de overheid (titel II), organisatorische bepalingen (titel III), evenals een reeks wijzigings- en opheffingsbepalingen teneinde bestaande decreten in overeenstemming te brengen met het nieuwe Vlaamse Bestuursdecreet (titel IV).

Wat de relatie tussen de burger en de overheid betreft (titel II), wordt de communicatie tussen de burgers en de overheid geregeld (hoofdstuk I), evenals de wijze waarop individuele bestuurshandelingen (elektronisch) worden uitgewisseld en in elektronische vorm worden opgemaakt (hoofdstuk II). Voorts worden de toegang tot bestuursdocumenten (hoofdstuk III) en het hergebruik van overheidsinformatie (hoofdstuk IV) geregeld, evenals de procedure voor het indienen en het behandelen van klachten, meldingen en voorstellen (hoofdstuk V).

In de memorie van toelichting wordt inzake die titel II uiteengezet :

« Wat de relatie tussen de burger en de overheid betreft, wordt uitgegaan van een open overheid die nog meer werk maakt van communicatie, die bereikbaar is via elektronische weg, die haar documenten en informatie beschikbaar stelt voor burgers, en die openstaat voor participatie en inspraak van burgers bij het beleid maar ook bij haar eigen dienstverlening » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, p. 3).

De organisatorische bepalingen (titel III) omvatten bepalingen inzake de structuur van de Vlaamse administratie (hoofdstuk 1), evenals de regeling inzake deugdelijk bestuur (hoofdstuk 2) en regels die betrekking hebben op de werking van de Vlaamse overheid (hoofdstuk 3). De decreetgever heeft inzake die titel toegelicht :

« Wat de regulering van de overheid betreft, wordt niet geraakt aan de bestaande structuren of aan de voorschriften inzake deugdelijk bestuur. De regels die betrekking hebben op de werking van de overheid worden op mekaar afgestemd en vereenvoudigd. Het betreft regels over planning en rapportering, de organisatie van het communicatiebeleid en het statistiekbeleid, het elektronisch bestuurlijk gegevensverkeer, beheren en bewaren van overheidsinformatie, het strategisch adviesstelsel, de interne audit en over experimentregelgeving en regelluwe zones » (*ibid.*).

B.2.3. Het Vlaamse Bestuursdecreet is, met uitzondering van enkele bepalingen, in werking getreden op 1 januari 2019 (artikel IV.277 van het Vlaamse Bestuursdecreet).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.3.1. De Vlaamse Regering betwist het belang van de verzoekende partijen in de zaak nr. 7148 bij de vernietiging van de in die zaak bestreden artikelen II.25, III.80 tot III.82 en III.87 tot III.89 van het Vlaamse Bestuursdecreet.

De verzoekende partijen zouden niet rechtstreeks en ongunstig kunnen worden geraakt door artikel II.25, dat voorziet in de mogelijkheid tot vervanging van een analoog bestuursdocument door een elektronische kopie, noch door de artikelen III.80 tot III.82 en III.87 tot III.89, die het beheer, de bewaring en de eventuele vernietiging van bestuursdocumenten betreffen. Het beroep van de verzoekende partijen zou steunen op het verkeerde uitgangspunt dat de bestreden bepalingen tot doel hebben burgers te hinderen in de uitoefening van hun grondwettelijk gewaarborgd recht op openbaarheid, en dat die bepalingen de overheidsinstanties toelaten om bestuursdocumenten die het voorwerp uitmaken van een verzoek tot openbaarheid « vlot » te vernietigen.

B.3.2. Aangezien de exceptie van niet-ontvankelijkheid verband houdt met de draagwijdte van de bestreden bepalingen, valt het onderzoek ervan samen met dat van de grond van de zaak.

B.4.1. Wat de zaak nr. 7213 betreft, voert de Vlaamse Regering aan dat het beroep tot vernietiging laattijdig is. Het enige middel zou in werkelijkheid immers niet gericht zijn tegen het bestreden artikel II.34 van het Vlaamse Bestuursdecreet, doch wel tegen de vroegere regeling die was neergelegd in artikel 13 van het decreet van 26 maart 2004 « betreffende de openbaarheid van bestuur » en die in de bestreden bepaling werd overgenomen.

B.4.2. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 3, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof moet een beroep tot vernietiging worden ingesteld binnen een termijn van zes maanden na de bekendmaking van de bestreden norm.

Wanneer een wetgever in nieuwe wetgeving een oude bepaling overneemt en zich op die wijze de inhoud ervan toe-eigent, kan tegen de overgenomen bepaling een beroep worden ingesteld binnen zes maanden na de bekendmaking ervan.

Wanneer de wetgever zich evenwel beperkt tot een louter legistische of taalkundige ingreep of tot een coördinatie van bestaande bepalingen, wordt hij niet geacht opnieuw te legifereren en zijn de grieven *ratione temporis* onontvankelijk in zoverre zij in werkelijkheid tegen de voorheen reeds bestaande bepalingen zijn gericht.

Bijgevolg moet worden nagegaan of het beroep tegen nieuwe bepalingen is gericht dan wel of het niet-gewijzigde bepalingen betreft.

B.4.3. Zoals is vermeld in B.2.1, is het Vlaamse Bestuursdecreet een coördinatie van verschillende decreten die werden geëvalueerd en aangevuld met nieuwe bepalingen. Het in de zaak nr. 7213 bestreden artikel II.34, dat de absolute uitzonderingen op de openbaarheid van bestuur bevat, stemt overeen met het vroegere artikel 13 van het decreet van 26 maart 2004 « betreffende de openbaarheid van bestuur ». De decreetgever heeft uitdrukkelijk ervoor gekozen de daarin neergelegde absolute uitzonderingsgronden te behouden. Aldus heeft de decreetgever, bij het aannemen van de bestreden bepaling, zijn wil getoond om opnieuw te legifereren.

Het beroep in de zaak nr. 7213 is ontvankelijk *ratione temporis*.

B.4.4. De Vlaamse Regering betwist voorts het belang van de verzoekende partij in de zaak nr. 7213 bij de vernietiging van artikel II.34, 2° tot 6°, van het Vlaamse Bestuursdecreet. De verzoekende partij zou uitsluitend een belang hebben bij de vernietiging van artikel II.34, 1°, op grond waarvan een door haar ingediende aanvraag tot openbaarheid werd afgewezen.

B.4.5. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt; bijgevolg is de *actio popularis* niet toelaatbaar.

B.4.6. De verzoekende partij in de zaak nr. 7213 is werknemer bij de vzw « Vredesactie » en doet onderzoek naar wapenhandel en internationale relaties. Zij maakt in het kader van dat onderzoekswerk gebruik van het recht op openbaarheid van bestuur.

Zij kan aldus rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door het bestreden artikel II.34, dat voorziet in uitzonderingen op het recht op openbaarheid van bestuur. Het feit dat een vroegere door haar ingediende aanvraag tot openbaarheid van bestuur werd afgewezen op grond van artikel II.34, 1^o, volstaat niet om te besluiten dat zij geen belang zou hebben bij de vernietiging van die bepaling in haar geheel.

B.5.1. De Vlaamse Regering voert tot slot aan dat de middelen in de zaken nrs. 7100, 7119, 7148 en 7213 gedeeltelijk niet-ontvankelijk zijn, omdat zij rechtstreeks zijn afgeleid uit de schending van verdragsbepalingen of wetgevingshandelingen van de Europese Unie, of omdat zij niet voldoende zouden zijn uiteengezet.

B.5.2. Het Hof is bevoegd om wetskrachtige normen te toetsen aan de regels die de bevoegdheden verdelen tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, alsook aan de artikelen van titel II (« De Belgen en hun rechten ») en de artikelen 143, § 1, 170, 172 en 191 van de Grondwet.

Alle grieven zijn afgeleid uit de schending van één of meer van die regels waarvan het Hof de naleving waarborgt.

In zoverre de verzoekende partijen daarnaast verdragsbepalingen en wetgevingshandelingen van de Europese Unie vermelden, onderzoekt het Hof die enkel in zoverre een schending wordt aangevoerd van de voormelde grondwetsbepalingen, in samenhang gelezen met de voormelde bepalingen en handelingen. In die mate zijn de grieven ontvankelijk.

B.5.3. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

De door de verzoekende partijen aangevoerde middelen in de zaken nrs. 7100, 7119 en 7148 beantwoorden slechts deels aan die vereisten, nu sommige middelen slechts zeer summier en niet ondubbelzinnig zijn ontwikkeld.

Het Hof onderzoekt de middelen in zoverre zij aan de voormelde vereisten voldoen.

Ten gronde

B.6. De tweeëntwintig middelen die in de vier verzoekschriften zijn uiteengezet, zijn in hoofdorde afgeleid uit een schending van de artikelen 10, 11, 19, 22, 23 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6, 8, 10 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met andere internationale normen en algemene rechtsbeginselen.

Uit het onderzoek van de middelen blijkt dat het Hof zich dient uit te spreken over de grondwettigheid van de volgende aspecten van de bestreden regeling :

I. Wat de algemene bepalingen betreft :

de toepassing van het Vlaamse Bestuursdecreet ten aanzien van de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid : de artikelen I.3, II.1, II.18, II.28, II.53 en IV.27.3 (enig middel in de zaak nr. 7100);

II. Wat de relatie tussen burgers en de overheid betreft :

a) de principes inzake de communicatie tussen burgers en de overheid : de artikelen II.7 en II.8 van het Vlaamse Bestuursdecreet (eerste en tweede middel in de zaak nr. 7119);

b) de elektronische uitwisseling van berichten : de artikelen II.22 en II.23 van het Vlaamse Bestuursdecreet (derde en vierde middel in de zaak nr. 7119);

c) het vervangen van analoge bestuursdocumenten door elektronische kopieën : artikel II.25 van het Vlaamse Bestuursdecreet (vijfde middel in de zaak nr. 7119 en eerste middel in de zaak nr. 7148);

d) de toegang tot bestuursdocumenten :

1° het principe van het recht op inzage, afschrift of uitleg : artikel II.31 van het Vlaamse Bestuursdecreet (zesde middel in de zaak nr. 7119);

2° de uitzonderingen op de openbaarheid van bestuursdocumenten : de artikelen II.34, II.35, II.36 en II.38 van het Vlaamse Bestuursdecreet (zevende tot tiende middel in de zaak nr. 7119 en enig middel in de zaak nr. 7213);

3° de aanvraag- en beroepsprocedure : de artikelen II.40, II.41, II.49 en II.50 van het Vlaamse Bestuursdecreet (elfde tot veertiende middel in de zaak nr. 7119);

e) de klachten : de artikelen II.76 en II.77 van het Vlaamse Bestuursdecreet (vijftiende middel in de zaak nr. 7119);

III. Wat de organisatorische bepalingen betreft :

de vernietiging van bestuursdocumenten : de artikelen III.80 tot III.82 en III.87 tot III.89 van het Vlaamse Bestuursdecreet (zestiende middel in de zaak nr. 7119 en tweede middel in de zaak nr. 7148);

IV. Wat de opheffingsbepalingen betreft :

de opheffing van het decreet van 26 maart 2004 « betreffende de openbaarheid van bestuur » : artikel IV.273, 4°, van het Vlaamse Bestuursdecreet (enig middel in de zaak nr. 7100 en zeventiende middel in de zaak nr. 7119);

V. De ontstentenis van advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit : de in de overige middelen bestreden bepalingen (achttiende middel in de zaak nr. 7119).

I. Wat de algemene bepalingen betreft : de toepassing van het Vlaamse Bestuursdecreet ten aanzien van de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid (enig middel in de zaak nr. 7100)

B.7. Het enige middel in de zaak nr. 7100 is gericht tegen de artikelen I.3, II.1, II.18, II.28, II.53 en IV.273 van het Vlaamse Bestuursdecreet. De verzoekende partijen voeren aan dat die bepalingen tot gevolg hebben dat de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid worden uitgezonderd van de regeling die is neergelegd in titel II, hoofdstukken 1 tot 4, van het Vlaamse Bestuursdecreet, en aldus op discriminerende wijze afbreuk doen aan het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten.

B.8.1. In het eerste onderdeel van het enige middel voeren de verzoekende partijen aan dat de decreetgever de investeringsmaatschappijen heeft uitgesloten van het begrip « Vlaamse overheid », zoals dat is gedefinieerd in artikel I.3 van het Vlaamse Bestuursdecreet, en aldus heeft voorzien in een « algemene uitzonderingsregeling » voor de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid.

B.8.2. Artikel I.3 van het Vlaamse Bestuursdecreet, opgenomen in afdeling 1 (« Definities met betrekking tot het toepassingsgebied ») van titel I (« Algemene bepalingen »), hoofdstuk 2 (« Definities »), van het Vlaamse Bestuursdecreet, bepaalt :

« In dit decreet wordt verstaan onder :

1° Vlaamse overheid :

a) het Vlaams Parlement, zijn diensten, en de instellingen die aan het Vlaams Parlement verbonden zijn;

b) de autonome diensten die onder toezicht staan van het Vlaams Parlement;

c) de Vlaamse Regering en de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering;

d) de Vlaamse administratie;

e) de provinciegouverneurs en de arrondissementscommissarissen;

f) de Vlaamse openbare instellingen die niet behoren tot de Vlaamse administratie;

- g)* de Vlaamse adviesorganen;
- h)* de Vlaamse administratieve rechtscolleges;
- 2° Vlaamse administratie :
 - a)* de departementen;
 - b)* de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid;
 - c)* de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid;
 - d)* de publiekrechtelijke vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen;
 - e)* de privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen, met uitzondering van de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid;
 - f)* de Dienst van de Bestuursrechtscolleges;
 - g)* de onderwijsinspectie;
- 3° Vlaamse adviesorganen :
 - [...]
- 4° Vlaamse openbare instellingen die niet behoren tot de Vlaamse administratie :
 - [...]
- w)* de Limburgse Reconvertiemaatschappij;
- x)* de Participatiemaatschappij Vlaanderen;
- y)* de Vlaamse Participatiemaatschappij;
- 5° lokale overheden :
 - [...];
- 6° instellingen met een publieke taak : [...]
 - [...];
- 7° milieu-instanties : [...]
 - [...];
- 8° externe overheden :
 - [...] ».

B.9.1. Een van de doelstellingen van het Vlaamse Bestuursdecreet bestaat erin de toepassingsgebieden van de onderscheiden decreten die in het Vlaamse Bestuursdecreet zijn opgenomen, te harmoniseren. Ofschoon de decreetgever « één toepassingsgebied voor alle bepalingen in het Bestuursdecreet [...] niet haalbaar en niet wenselijk » vond, achtte hij het « wel belangrijk dat het toepassingsgebied op eenzelfde manier en op basis van dezelfde begrippen wordt geformuleerd » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, p. 17). Om die redenen heeft hij in artikel I.3 van het Vlaamse Bestuursdecreet « een begrippenkader geïntroduceerd dat zo eenduidig mogelijk de inhoud van begrippen vastlegt [...] die verder in het Bestuursdecreet [worden gehanteerd] » (*ibid.*).

Het begrip « Vlaamse overheid », zoals dat is gedefinieerd in artikel I.3, 1°, van het Vlaamse Bestuursdecreet, is een verzamelnaam voor een aantal instanties of groepen van instanties. Het omvat onder meer de « Vlaamse administratie » en de « Vlaamse openbare instellingen die niet behoren tot de Vlaamse administratie », die op hun beurt worden gedefinieerd in respectievelijk artikel I.3, 2°, en artikel I.3, 4°, van hetzelfde decreet.

B.9.2. De « investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid » worden uitdrukkelijk uitgesloten van het begrip « Vlaamse administratie » (artikel I.3, 2°, e)). Zoals wordt verduidelijkt in de parlementaire voorbereiding betreft het de privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen die worden vermeld in het decreet van 7 mei 2004 « betreffende de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid », namelijk de nv « Participatiemaatschappij Vlaanderen », de nv « Limburgse Reconversie maatschappij » en de nv « Vlaamse Participatiemaatschappij » (*ibid.*).

Die investeringsmaatschappijen worden, « wegens de aard van hun activiteiten » (*ibid.*), ondergebracht onder het begrip « Vlaamse openbare instellingen die niet behoren tot de Vlaamse administratie », en worden daartoe *nominatim* vermeld in artikel I.3, 4°, w) tot y).

B.10.1. Samen met de Vlaamse Regering dient te worden vastgesteld dat het bestreden artikel I.3 van het Vlaamse Bestuursdecreet niet de draagwijdte heeft die de verzoekende partijen daaraan geven.

Die bepaling strekt niet ertoe het toepassingsgebied te bepalen van de verschillende onderdelen van het Vlaamse Bestuursdecreet. Zij voorziet immers louter in een begrippenkader, dat verder in het Vlaamse Bestuursdecreet wordt gehanteerd om het toepassingsgebied van de onderscheiden onderdelen daarvan te bepalen. De uitsluiting van de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid van bepaalde onderdelen van het Vlaamse Bestuursdecreet is dan ook niet het gevolg van het bestreden artikel I.3, doch wel van de bepaling die het toepassingsgebied van het betrokken onderdeel van het Vlaamse Bestuursdecreet bepaalt.

Daarenboven stellen de verzoekende partijen verkeerdelijk dat de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid niet onder het begrip « Vlaamse overheid » ressorteren. Als onderdeel van de « Vlaamse openbare instellingen die niet behoren tot de Vlaamse administratie », vallen zij wel degelijk onder dat begrip (artikel I.3, 1^o, f), en 4^o, w), x) en y)).

B.10.2. Het eerste onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7100 berust op een verkeerde lezing van het daarin bestreden artikel I.3 en is derhalve niet gegrond.

B.11.1. Het tweede onderdeel van het enige middel is gericht tegen artikel II.1 van het Vlaamse Bestuursdecreet, dat het toepassingsgebied van hoofdstuk 1 (« Communicatie tussen burgers en de overheid ») van titel II (« Relatie tussen burgers en de overheid ») van het Vlaamse Bestuursdecreet bepaalt. Krachtens die bepaling is dat hoofdstuk van toepassing op :

« 1^o de Vlaamse overheid, met uitzondering van de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid;

2^o de lokale overheden, behalve wat artikel II.4, II.8, II.9, II.11, eerste lid, en II.12 betreft.

Artikel II.3, eerste lid, II.5, II.6, tweede, derde en vierde lid, II.16 en II.17 zijn ook van toepassing op de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid, op de instellingen met een publieke taak, wat hun publieke taak betreft, en op de milieu-instanties wat hun milieuverantwoordelijkheden, -functies of -diensten betreft ».

B.11.2. Volgens de verzoekende partijen doet het bestreden artikel II.1 van het Vlaamse Bestuursdecreet afbreuk aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de investeringsmaatschappijen worden uitgesloten van het toepassingsgebied van de bepalingen inzake « communicatie tussen burgers en de overheid », terwijl de andere instanties van de Vlaamse overheid en de lokale overheden wel aan die bepalingen zijn onderworpen.

B.12. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.13.1. In de parlementaire voorbereiding wordt het toepassingsgebied van de bepalingen inzake « communicatie tussen burgers en de Vlaamse overheid » als volgt toegelicht :

« Het hoofdstuk is in principe van toepassing op alle instanties van de Vlaamse en lokale overheden maar de informatieplicht rust alleen op de instanties die beleid of regelgeving maken of die rechtstreekse diensten verlenen aan burgers. Voor de Vlaamse investeringsmaatschappijen zouden de voorschriften van dit hoofdstuk de goede werking kunnen doorkruisen. Daarom geldt voor hen een specifieke regeling : voor hen gelden dezelfde verplichtingen als voor de instellingen met een publieke taak.

De investeringsmaatschappijen positioneren zich ten dele op private markten, waarbij het belangrijk is om een zekere afstand tot het overheidsimago te bewaren. Het is daarom van cruciaal belang dat de investeringsmaatschappijen door de ondernemers en ondernemingen die ze bedienen niet te sterk met de overheid geassocieerd worden.

Binnen het beleidsdomein [Economie, Wetenschap en Innovatie] gelden specifieke afspraken wat de actieve informatieverschaffing namens de investeringsmaatschappijen betreft : niet de investeringsmaatschappijen zelf maar [het Vlaamse Agentschap Innoveren en Ondernemen; hierna : Vlaio] neemt die communicatieopdracht op, waarbij de communicatiestijl van de Vlaamse overheid nageleefd wordt. Voor de investeringsmaatschappijen bestaan er bijvoorbeeld duidelijke afspraken tussen Vlaio, als uitvoerend agentschap dat de toegangspoort vormt tot de Vlaamse overheid voor ondernemers en ondernemingen, en de investeringsmaatschappijen over actieve informatieverschaffing door Vlaio over het aanbod van de investeringsmaatschappijen. De logica hierachter is dat er een one-stop-shop moet ontstaan voor ondernemers over het (overheids)aanbod dat voor hen

beschikbaar is. Overigens heeft Vlaio die rol ook voor private organisaties (bijvoorbeeld werkgeversorganisaties, banken, incubatoren, universiteiten enzovoort) die met subsidies of vanuit een overheidsopdracht aanbod creëren voor ondernemers en ondernemingen. Vlaio heeft om die reden brochures met het financieringsaanbod van deze investeringsmaatschappijen, de maatregelen van [de Participatiemaatschappij Vlaanderen] en [de Limburgse Reconversiemaatschappij] zijn opgenomen in de subsidiedatabank, er worden gezamenlijke zitdagen georganiseerd enzovoort. In die zin moet geoordeeld worden dat het afzonderlijk opleggen van deze verplichting aan de investeringsmaatschappijen afbreuk kan doen aan de gemaakte beleidskeuze om met één geïntegreerde front-office te werken » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, p. 30).

B.13.2. Het verschil in behandeling tussen de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid, zoals bedoeld in artikel I.3, 4^o, w), x) en y), van het Vlaamse Bestuursdecreet, en de overige instellingen van de Vlaamse overheid en de lokale overheden, zoals bedoeld in artikel I.3, 1^o en 5^o van hetzelfde decreet, berust op een objectief criterium en is niet zonder redelijke verantwoording.

De decreetgever vermocht van oordeel te zijn dat het voor de investeringsmaatschappijen, die ten dele op de private markt actief zijn, essentieel is dat zij « een zekere afstand tot het overheidsimago [...] bewaren » en « door de ondernemers en ondernemingen die ze bedienen niet te sterk met de overheid geassocieerd worden » (*ibid.*). Het is pertinent in het licht van dat gewettigde doel dat de investeringsmaatschappijen gedeeltelijk worden uitgezonderd van de bepalingen inzake « communicatie tussen de overheid en de burger ».

B.13.3. De bestreden bepaling heeft bovendien geen onevenredige gevolgen.

Zoals blijkt uit artikel II.1, tweede lid, van het Vlaamse Bestuursdecreet worden de investeringsmaatschappijen niet volledig uitgesloten van de toepassing van de bepalingen inzake « communicatie tussen de burger en de overheid ». Zij zijn wel onderworpen aan de inspanningsverplichting om informatie correct te beheren (artikel II.3, eerste lid), aan de verplichting tot medewerking bij het uitbouwen van gezamenlijke gegevensbronnen met basisinformatie (artikel II.5), aan de verplichting tot het helpen van iedereen die informatie zoekt (artikel II.6, tweede tot vierde lid) en aan de verplichtingen inzake de toegankelijkheid van websites en mobiele applicaties (artikelen II.16 en II.17).

Blijkens de parlementaire voorbereiding wordt de actieve informatieverschaffing namens de investeringsmaatschappijen daarenboven waargenomen door het Vlaamse Agentschap Innoveren en Ondernemen, het zogenaamde « Vlaio ». Dat intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid is, als onderdeel van de Vlaamse administratie overeenkomstig artikel I.3, 2°, b), van het Vlaamse Bestuursdecreet, onderworpen aan alle bepalingen van hoofdstuk 1 (« Communicatie tussen burgers en de overheid ») van titel II van het Vlaamse Bestuursdecreet. De decreetgever wenste aldus te voorzien in « een one-stop-shop [...] voor ondernemers over het (overheids)aanbod dat voor hen beschikbaar is » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, p. 30). Die beleidskeuze om het Vlaamse Agentschap Innoveren en Ondernemen te laten instaan voor de actieve informatieverschaffing namens de investeringsmaatschappijen, behoort tot de beoordelingsvrijheid van de decreetgever. Hij vermocht van oordeel te zijn dat afbreuk zou worden gedaan aan die beleidskeuze indien, naast dat Agentschap, ook de investeringsmaatschappijen zelf zouden worden onderworpen aan de verplichtingen inzake actieve informatieverschaffing.

Het verschil in behandeling, in het bestreden artikel II.1 van het Vlaamse Bestuursdecreet, tussen de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid en de overige instellingen van de Vlaamse overheid en de lokale overheden is bijgevolg niet zonder redelijke verantwoording.

B.13.4. Het tweede onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7100 is derhalve niet gegrond.

B.14.1. Het derde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7100 is gericht tegen artikel II.18 van het Vlaamse Bestuursdecreet, dat het toepassingsgebied van hoofdstuk 2 (« Individuele bestuurshandelingen ») van titel II van het Vlaamse Bestuursdecreet bepaalt. Krachtens die bepaling is dat hoofdstuk van toepassing op :

« 1° de Vlaamse overheid, met uitzondering van de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid;

2° de lokale overheden ».

B.14.2. Volgens de verzoekende partijen doet het bestreden artikel II.18 van het Vlaamse Bestuursdecreet afbreuk aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de investeringsmaatschappijen worden uitgesloten van het toepassingsgebied van de bepalingen van hoofdstuk 2 van titel II van het Vlaamse Bestuursdecreet, terwijl de andere instanties van de Vlaamse overheid en de lokale overheden wel aan die bepalingen zijn onderworpen.

B.15.1. Hoofdstuk 2 van titel II van het Vlaamse Bestuursdecreet betreft de « individuele bestuurshandelingen ». Het regelt « de uitwisseling van berichten tussen een overheidsinstantie als bedoeld in artikel II.18, en gebruikers in de mate dat die berichten beogen rechtsgevolgen tot stand te brengen bij de toepassing van wettelijke of reglementaire bepalingen » (artikel II.19). Voorts betreft het het opmaken van bestuursdocumenten in elektronische vorm en het vervangen van analoge bestuursdocumenten door elektronische kopieën.

B.15.2. In de parlementaire voorbereiding wordt de uitsluiting van de investeringsmaatschappijen van het toepassingsgebied van hoofdstuk 2 (« Individuele bestuurshandelingen ») van titel II van het Vlaamse Bestuursdecreet verantwoord door het feit dat « de activiteiten van de investeringsmaatschappijen niet als administratieve rechtshandelingen kunnen gekwalificeerd worden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, p. 46).

B.15.3. Uit het decreet van 7 mei 2004 « betreffende de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid » blijkt dat de daarin vermelde investeringsmaatschappijen, die eveneens *nominatim* worden vermeld in artikel I.3, 4^o, w) tot y), van het Vlaamse Bestuursdecreet, privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen zijn die de rechtsvorm hebben van een naamloze vennootschap. Dergelijke private rechtspersonen beschikken in beginsel niet over de bevoegdheid om ten aanzien van derden bindende beslissingen te nemen (Cass., 13 juni 2013, C.12.0458.F; 14 februari 1997, C.96.0211.N). Uit het decreet van 7 mei 2004 blijkt niet, en de verzoekende partijen tonen niet aan, dat dit wel het geval zou zijn.

De verzoekende partijen verwijzen louter naar het feit dat de investeringsmaatschappijen onderworpen zijn aan de wetgeving inzake de overheidsopdrachten. Zoals reeds werd vastgesteld door de Raad van State, leidt dit evenwel niet tot het besluit dat de investeringsmaatschappijen, bij het nemen van beslissingen overeenkomstig die wetgeving, als een administratieve overheid handelen (zie RvSt, 8 augustus 2011, nr. 214.772). De desbetreffende wetgeving kan immers ook van toepassing zijn op privépersonen en de beslissingen die uit de toepassing ervan voortkomen, creëren geen verplichtingen ten aanzien van derden.

Vermits de investeringsmaatschappijen private rechtspersonen zijn die in beginsel geen dergelijke beslissingen kunnen nemen, is het verantwoord dat zij worden uitgesloten van het toepassingsgebied van de bepalingen die dergelijke beslissingen betreffen.

B.15.4. Het derde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7100 is derhalve niet gegrond.

B.16. In het vierde en het vijfde onderdeel van het enige middel bestrijden de verzoekende partijen in de zaak nr. 7100 de artikelen II.28 en II.53 van het Vlaamse Bestuursdecreet, in zoverre die bepalingen de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid uitsluiten van de regeling inzake « openbaarheid van bestuur » en inzake « hergebruik van overheidsinformatie ».

B.17.1. Krachtens de artikelen II.28 en II.53 van het Vlaamse Bestuursdecreet zijn de bepalingen van hoofdstuk 3 (« Toegang tot bestuursdocumenten ») en hoofdstuk 4 (« Hergebruik van overheidsinformatie ») van titel II van het Vlaamse Bestuursdecreet van toepassing op « de Vlaamse overheid ».

Zoals is vermeld in B.10.1, ressorteren de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid als « Vlaamse openbare instellingen die niet behoren tot de Vlaamse administratie » onder het begrip « Vlaamse overheid » (artikel I.3, 1^o, f) en 4^o, w) tot y)). Bijgevolg vallen zij wel degelijk onder het toepassingsgebied van titel II, hoofdstukken 3 en 4, van het Vlaamse Bestuursdecreet.

B.17.2. Het vierde en het vijfde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7100 berusten op een verkeerde lezing van de daarin bestreden artikelen II.28 en II.53 van het Vlaamse Bestuursdecreet en zijn derhalve niet gegrond.

B.18. Tot slot is het zesde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7100 gericht tegen artikel IV.273, 4°, van het Vlaamse Bestuursdecreet, dat voorziet in de opheffing van het decreet van 26 maart 2004 « betreffende de openbaarheid van bestuur ».

Die grief valt samen met de grief die is aangevoerd in het zeventiende middel in de zaak nr. 7119 en wordt hieronder onderzocht in B.79.

II. Wat de relatie tussen burgers en de overheid betreft

a) De principes inzake communicatie tussen burgers en de overheid (eerste en tweede middel in de zaak nr. 7119)

B.19. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7119 bekritisieren in hun eerste en hun tweede middel de artikelen II.7, eerste en zesde lid, en II.8 van het Vlaamse Bestuursdecreet, die deel uitmaken van de regels inzake « communicatie tussen burgers en de overheid » (hoofdstuk 1 van titel II), en meer in het bijzonder van de « principes voor informeren en participeren » (afdeling 2).

Het hoofdstuk inzake « communicatie tussen burgers en de overheid » omvat de bepalingen inzake de zogenaamde « actieve openbaarheid », zoals voordien geregeld in het decreet van 26 maart 2004 « betreffende de openbaarheid van bestuur » en in het decreet van 17 juni 2016 « houdende de normen voor de Vlaamse overheidscommunicatie ». Het betreft de regels inzake het verstrekken van informatie door de overheid op eigen initiatief.

B.20.1. Het in het eerste middel bestreden artikel II.7, eerste en zesde lid, van het Vlaamse Bestuursdecreet bepaalt :

« De burger krijgt, zelf of via zijn gemandateerde, een geconsolideerde en burgergerichte toegang tot de gegevens die op hem betrekking hebben en waarover de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.1, beschikken.

[...]

Deze toegang mag alleen gebruikt worden door de burger om toegang te krijgen tot zijn gegevens en mag voor geen enkel ander doeleinde worden gebruikt.

[...] ».

B.20.2. De verzoekende partijen klagen aan dat die bepalingen de « geconsolideerde en burgergerichte toegang » van de burger beperken tot « de gegevens die op hem betrekking hebben ». De belanghebbende burger zou aldus geen toegang hebben tot gegevens die hem aanbelangen, doch die niet op hem betrekking hebben. Hiervoor zou geen redelijke verantwoording zijn in het licht van de in het middel aangevoerde referentienormen.

B.21.1. Zoals hierboven opgemerkt, maakt het bestreden artikel II.7 deel uit van de bepalingen die de « actieve openbaarheid » van bestuur regelen. Die bepaling strekt ertoe voor de burgers een virtueel gecentraliseerd platform te creëren, waar zij een overzicht kunnen krijgen van de gegevens die op hen betrekking hebben en waarover de Vlaamse overheid, de lokale overheden en de externe overheden beschikken, met inbegrip van hun interacties met die overheden (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, pp. 35-36). Het betreft onder meer gegevens over natuurlijke personen of rechtspersonen, informatie over lopende dossiers en informatie over rechten die voortvloeien uit regelgeving en die kunnen worden afgeleid uit de gegevens over de betrokken persoon (artikel II.7, derde lid). Het gecentraliseerde platform beoogt aldus de burger meer inzicht te geven in het gebruik van zijn gegevens door de overheid, evenals de status van lopende aanvragen en overige procedures te bundelen en het mogelijk te maken voor de burger om die op te volgen. Voorts kunnen de burgers via dat platform actief op de hoogte worden gesteld van aanpassingen van gegevens en van de status van lopende dossiers, evenals van mogelijke rechten en diensten die op hen van toepassing zijn (*ibid.*, pp. 35-36).

B.21.2. De decreetgever merkte op dat « een geconsolideerde en burgergerichte toegang [inhoudt] dat de gegevens getoond worden rekening houdende met het standpunt van de burger, waardoor gegevens uit verschillende bestuurslagen of uit verschillende organisaties die betrekking hebben op een specifiek domein samen getoond kunnen worden » (*ibid.*, p. 35). De decreetgever was er zich van bewust dat via dat gecentraliseerde platform « potentieel veel gegevens uit verschillende bronnen op een gebruiksvriendelijke manier opvraagbaar [zullen] zijn » (*ibid.*, p. 36). Het kan dan ook worden verantwoord dat de decreetgever, teneinde mogelijke misbruiken te vermijden en de rechten en vrijheden van de burgers te vrijwaren, heeft bepaald dat de toegang van de burger beperkt is tot de gegevens die op hem betrekking hebben en dat de toegang voor geen enkel ander doeleinde mag worden gebruikt.

Samen met de Vlaamse Regering dient bovendien te worden vastgesteld dat de bestreden bepaling geen afbreuk doet aan de « passieve » openbaarheid van bestuur, zoals die voortvloeit uit artikel 32 van de Grondwet. Aldus kan de burger, voor de bestuursdocumenten die niet op hem betrekking hebben en die hij dus niet via dat gecentraliseerd platform kan raadplegen, toegang vragen via de procedure die is geregeld in hoofdstuk 3 (« Toegang tot bestuursdocumenten ») van titel II van het Vlaamse Bestuursdecreet.

B.21.3. Gelet op hetgeen voorafgaat, doet de bestreden bepaling geen afbreuk aan de in het middel vermelde grondwets- en verdragsbepalingen.

Het eerste middel in de zaak nr. 7119 is niet gegrond.

B.22.1. Het in het tweede middel bestreden artikel II.8 van het Vlaamse Bestuursdecreet bepaalt :

« Als de Vlaamse Regering de inspraak van burgers wil verzekeren bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van haar beleid, informeert ze daarover minstens via het consultatieportaal op de centrale website van de Vlaamse overheid ».

B.22.2. De verzoekende partijen voeren aan dat die bepaling enkel voorziet in een mededeling van de mogelijkheid tot inspraak « via het consultatieportaal op de centrale website van de Vlaamse overheid ». De personen die geen toegang hebben tot informaticamateriaal zouden aldus worden gediscrimineerd ten aanzien van diegenen die wel een dergelijke toegang genieten.

B.23.1. In de parlementaire voorbereiding wordt het bestreden artikel II.8 als volgt toegelicht :

« Dit artikel kadert in de evolutie naar een open actieve beleidsvoering en verankert het principe van een centraal consultatieplatform. Het gaat hier om consultatie over visienota's, conceptnota's, groen- en witboeken en over belangrijke voorontwerpen van decreet en ontwerpen van uitvoeringsbesluiten (via ' notice en comment ' maar ook over initiatieven van andere overheden met impact op Vlaamse bevoegdheden (bijvoorbeeld EU)) of eventueel over evaluatie van belangrijke bestaande decreten of besluiten.

Consultatie en participatie moeten maatwerk zijn. Dit artikel legt dus geen verplichting op om te consulteren. Het behoort tot de bevoegdheid van de Vlaamse Regering of de ministers om te beslissen of consultatie nuttig is in het besluitvormingsproces over een bepaald beleidsinitiatief.

De bepaling betekent dat als consultatie nuttig wordt geacht, het de bedoeling is dat participatie voor iedereen gemakkelijk toegankelijk moet worden gemaakt door een centraal consultatieplatform te voorzien. De bepaling impliceert ook dat de resultaten van de consultatie transparant moeten zijn. Principes over kwaliteitsvolle consultatie en feedback over resultaten kunnen door de Vlaamse Regering (bij omzendbrief) worden vastgelegd. Daarbij kan gedacht worden aan een verplichting om in de nota aan de Vlaamse Regering (voor ontwerpen van besluit) of in de memorie van toelichting (voor voorontwerpen van decreet) aan te geven welk gevolg aan de consultatie werd gegeven.

Nadere richtlijnen moeten in ieder geval rekening houden met de Aarhus-principes voor inspraak :

- beschikbare informatie over de inhoud van het beleidsinitiatief moet op toegankelijke wijze beschikbaar worden gesteld;
- de inspraak moet op een geschikt tijdstip worden georganiseerd;
- het betrokken publiek/de betrokken burgers moet reacties kunnen geven op het beleidsinitiatief;
- alle ontvangen reacties en adviezen worden publiek gemaakt, als ze niet kennelijk onredelijk, inhoudsloos of beledigend zijn » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, pp. 37-38).

B.23.2. De bestreden bepaling voorziet in een centraal platform waar de overheid de burgers vrijwillig kan consulteren tijdens het besluitvormingsproces over beleidsinitiatieven.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen lijken aan te geven, strekt die bepaling er niet toe exhaustief de wijze van bekendmaking van de mogelijkheid tot inspraak van de burgers te regelen. Zoals blijkt uit de bewoordingen daarvan en uit de voormelde parlementaire voorbereiding, is die bepaling beperkt tot de inspraak van burgers bij de voorbereiding, de uitvoering of de evaluatie van het beleid van de Vlaamse Regering, in de gevallen waarin de Regering daar niet toe verplicht is doch dit nuttig acht. Die bepaling doet geen afbreuk aan de inspraak- en bekendmakingsregels zoals die in andere bepalingen zijn neergelegd.

Voorts voorziet de bestreden bepaling dat de Vlaamse Regering de burgers « minstens » dient te informeren via het centrale consultatieplatform. Het komt aan de Vlaamse Regering toe, wanneer zij een consultatie van de burgers over beleidsinitiatieven nuttig acht, om te voorzien in een toegankelijke en tijdige bekendmaking. Zij dient aldus te beoordelen of zulks eveneens een bekendmaking via andere kanalen dan via het centrale consultatieplatform vereist.

B.23.3. De bestreden bepaling doet aldus niet op onevenredige wijze afbreuk aan de rechten van de betrokken rechtsonderhorigen.

Het tweede middel in de zaak nr. 7119 is niet gegrond.

b) De elektronische uitwisseling van berichten (derde en vierde middel in de zaak nr. 7119)

B.24. Het derde middel in de zaak nr. 7119 is gericht tegen artikel II.22, § 1, tweede en derde lid, en § 2, van het Vlaamse Bestuursdecreet, dat betrekking heeft op de elektronische uitwisseling van berichten tussen een overheidsinstantie en haar gebruikers.

Artikel II.22, §§ 1 en 2, van het Vlaamse Bestuursdecreet bepaalt :

« § 1. Overheidsinstanties als vermeld in artikel II.18, voorzien voor een procedure in een elektronische weg om berichten uit te wisselen met gebruikers, ook als de toepasselijke regelgeving alleen voorziet in de uitwisseling via analoge weg, vanaf het moment waarop de overheidsinstantie de beslissing dat elektronische uitwisseling mogelijk is voor de procedure, heeft bekendgemaakt.

De overheidsinstanties, vermeld in artikel II.18, kunnen beperkingen en technische eisen opleggen aan de uitwisseling via elektronische weg.

De Vlaamse Regering kan overheidsinstanties als vermeld in artikel II.18, verplichten om in procedures uitwisseling van berichten via elektronische weg mogelijk te maken.

§ 2. Als de toepasselijke regelgeving niet voorziet in elektronische uitwisseling van berichten, gelden de volgende voorwaarden voor de elektronische uitwisseling met burgers of externe overheden :

1° de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.18, moeten burgers en externe overheden vooraf informeren over de te volgen procedures en over de rechtsgevolgen die de elektronische uitwisseling heeft;

2° de burgers of externe overheden moeten vooraf uitdrukkelijk ingestemd hebben met de uitwisseling van berichten via elektronische weg;

3° de burgers en externe overheden moeten die instemming op elk moment kunnen intrekken ».

Vermits de verzoekende partijen enkel grieven ontwikkelen tegen artikel II.22, § 1, tweede lid, en § 2, van het Vlaamse Bestuursdecreet, beperkt het Hof zijn onderzoek tot die bepalingen.

B.25. In het eerste onderdeel van het derde middel betwisten de verzoekende partijen in de zaak nr. 7119 het feit dat de waarborgen waarin is voorzien in artikel II.22, § 2, enkel gelden wanneer de toepasselijke regelgeving niet voorziet in een elektronische uitwisseling van berichten, terwijl die waarborgen steeds zouden moeten gelden.

B.26.1. Artikel II.22, § 1, eerste lid, van het Vlaamse Bestuursdecreet machtigt de overheidsinstanties om in een procedure te voorzien voor een elektronische uitwisseling van berichten met gebruikers, ook indien de toepasselijke regelgeving enkel voorziet in een uitwisseling via analoge weg. De decreetgever wenste aldus de elektronische uitwisseling van berichten mogelijk te maken, zonder dat de toepasselijke procedurele regelgeving eerst moet worden gewijzigd. Wanneer de toepasselijke regelgeving voorziet dat een bericht enkel « per post » of « schriftelijk » mag worden bezorgd, betekent dit voortaan dat dit bericht ook via elektronische weg mag worden bezorgd indien de overheidsinstantie daartoe heeft beslist en die beslissing heeft bekendgemaakt (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, pp. 47-48).

B.26.2. Het bestreden artikel II.22, § 2, van het Vlaamse Bestuursdecreet legt voorwaarden vast voor de elektronische uitwisseling van berichten met burgers of externe overheden, die van toepassing zijn wanneer de toepasselijke regelgeving niet in die elektronische uitwisseling voorziet.

Aldus dienen de overheidsinstanties de burgers en de externe overheden vooraf te informeren over de te volgen procedures en over de rechtsgevolgen die de elektronische uitwisseling heeft. Voorts moeten de burgers of de externe overheden vooraf uitdrukkelijk hebben ingestemd met de elektronische uitwisseling van berichten. Tot slot moeten de burgers en de externe overheden die instemming op elk moment kunnen intrekken (*ibid.*, p. 49).

B.26.3. Het feit dat die voorwaarden niet gelden wanneer de toepasselijke regelgeving voorziet in elektronische uitwisseling van berichten, wordt verantwoord door het feit dat in dat geval de voorwaarden die zijn uiteengezet in die specifieke regelgeving van toepassing zijn. In zoverre de verzoekende partijen opwerpen dat niet vaststaat dat die specifieke regelgeving dergelijke voorwaarden oplegt, is de grief gericht tegen die regelgeving en niet tegen de bestreden bepaling.

B.26.4. Het eerste onderdeel van het derde middel in de zaak nr. 7119 is niet gegrond.

B.27. In het tweede onderdeel van het derde middel betwisten de verzoekende partijen in de zaak nr. 7119 dat de overheidsinstanties, krachtens artikel II.22, § 1, tweede lid, van het Vlaamse Bestuursdecreet, beperkingen kunnen opleggen aan de elektronische uitwisseling van berichten, waardoor het recht op inspraak op discriminerende wijze zou kunnen worden beperkt.

B.28.1. Het bestreden artikel II.22, § 1, tweede lid, van het Vlaamse Bestuursdecreet machtigt de overheidsinstanties om « beperkingen en technische eisen [op te leggen] aan de uitwisseling via elektronische weg ».

In de parlementaire voorbereiding wordt inzake die bestreden bepaling verduidelijkt :

« Dit lid is opgenomen om te voorkomen dat de gebruikers volgens eigen inzichten de elektronische uitwisseling van de berichten op de meest diverse manieren gaan invullen. In het kader van specifieke procedures zal de overheidsinstantie geprefereerde kanalen, bijvoorbeeld een specifiek loket om een bepaalde subsidie aan te vragen, naar voren schuiven. De interactie met de gebruiker wordt door de overheidsinstantie namelijk specifiek voor een welbepaalde procedure uitgetekend en de gebruiker wordt gevraagd om deze, bijvoorbeeld het invullen van bepaalde velden in een webformulier, te respecteren » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, p. 48).

B.28.2. Zoals ook blijkt uit die parlementaire voorbereiding, heeft de decreetgever de overheidsinstanties enkel gemachtigd om formele en technische vereisten in te voeren voor de elektronische uitwisseling van berichten. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, betreft het geenszins een machtiging om inhoudelijke beperkingen aan de inspraak van de burger op te leggen. Wanneer een wetgever een machtiging verleent, dient immers te worden aangenomen – behoudens aanwijzingen in de tegenovergestelde zin – dat hij de gemachtigde enkel de bevoegdheid verleent om die machtiging aan te wenden in overeenstemming met de Grondwet. De door de overheidsinstanties ingevoerde beperkingen en technische eisen dienen dan ook evenredig te zijn met het door de decreetgever nagestreefde doel om de rechtszekerheid en het goede verloop van de procedure te waarborgen, en mogen geen soort van belemmering vormen die de rechtzoekende belet om zijn recht op inspraak uit te oefenen. Het staat in voorkomend geval aan de administratieve en aan de justitiële rechter na te gaan in welke mate de gemachtigde de hem toegekende machtiging te buiten zou zijn gegaan.

B.28.3. Zoals blijkt uit de in B.26.2 vermelde voorwaarden voor de uitwisseling van elektronische berichten wanneer de toepasselijke regelgeving daar niet in voorziet, kunnen de burgers daarenboven steeds weigeren om in te stemmen met de elektronische uitwisseling van berichten en kunnen zij, in voorkomend geval, hun instemming op elk moment intrekken (artikel II.22, § 2, 2° en 3°).

B.28.4. De bestreden bepaling doet aldus niet op onevenredige wijze afbreuk aan de rechten van de betrokken personen.

B.28.5. Het tweede onderdeel van het derde middel in de zaak nr. 7119 is niet gegrond.

B.29.1. Het vierde middel in de zaak nr. 7119 is gericht tegen artikel II.23 van het Vlaamse Bestuursdecreet, dat bepaalt wat onder het tijdstip van verzending en van ontvangst van een bericht moet worden begrepen in een elektronische context. Die bepaling luidt :

« Tenzij het anders voorzien is in de toepasselijke regelgeving, geldt als tijdstip waarop een bericht door een overheidsinstantie als vermeld in artikel II.18, elektronisch is verzonden aan de geadresseerde, het tijdstip waarop het bericht het informatiesysteem verlaat dat de overheidsinstantie gebruikt. Als de overheidsinstantie en de geadresseerde gebruikmaken van hetzelfde informatiesysteem, geldt het tijdstip waarop het bericht toegankelijk wordt voor de geadresseerde als tijdstip van verzending door de overheidsinstantie en als tijdstip van ontvangst door de geadresseerde.

Tenzij het anders voorzien is in de toepasselijke regelgeving, geldt als tijdstip waarop een bericht elektronisch is ontvangen door een overheidsinstantie als vermeld in artikel II.18, het tijdstip waarop het bericht het informatiesysteem dat die overheidsinstantie gebruikt, bereikt.

Als de overheidsinstantie, vermeld in artikel II.18, en de geadresseerde gebruikmaken van hetzelfde informatiesysteem geldt een elektronisch bericht als aangetekende zending ».

B.29.2. De verzoekende partijen betwisten het feit dat die bepaling erin voorziet dat ten aanzien van de burger een termijn aanvangt op « het tijdstip waarop het bericht het informaticasysteem verlaat dat de overheidsinstantie gebruikt ». Doordat de termijn voor de burger aldus zou beginnen te lopen op een ogenblik dat hij nog geen kennis kan hebben van de inhoud van het bericht of het document, zou de bestreden bepaling op onevenredige en discriminerende wijze afbreuk doen aan zijn rechten van verdediging.

B.30.1. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, regelt de bestreden bepaling niet het aanvangspunt van een termijn. Zij bepaalt louter wat onder het tijdstip van verzending en van ontvangst moet worden begrepen in het geval van elektronische uitwisseling van berichten.

Aldus voorziet de bestreden bepaling erin dat, tenzij het anders is bepaald in de toepasselijke regelgeving, een bericht wordt geacht verzonden te zijn op « het tijdstip waarop het bericht het informatiesysteem verlaat dat de overheidsinstantie gebruikt ». Wanneer evenwel de overheidsinstantie en de geadresseerde gebruikmaken van hetzelfde informaticasysteem, verlaat het elektronisch bericht het door de overheidsinstantie gebruikte informaticasysteem niet (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, p. 50). In dat geval geldt, als datum van verzending door de overheidsinstantie evenals als tijdstip van

ontvangst door de geadresseerde, « het tijdstip waarop het bericht toegankelijk wordt voor de geadresseerde ». Tot slot geldt als tijdstip van ontvangst van een elektronisch bericht door een overheidsinstantie, « het tijdstip waarop het bericht het informatiesysteem dat die overheidsinstantie gebruikt, bereikt ».

B.30.2. Die regeling wordt verantwoord door de bekommernis van de decreetgever om bij de elektronische uitwisseling van berichten te voorzien in een soortgelijke regeling als de regeling bij de verzending van berichten via analoge weg. Aldus was de decreetgever er zich terdege van bewust dat de bestreden bepaling met zich meebrengt dat « een bericht geacht wordt verzonden te zijn, nog voor het effectief bij de geadresseerde is aangekomen. Het is namelijk voldoende dat het bericht zich buiten het door de overheidsinstantie gebruikte informatiesysteem bevindt » (*ibid.*, p. 50). De decreetgever stelde terecht vast dat dit « bij verzending van een bericht via analoge weg niet anders [is] » (*ibid.*). Voorts merkte de decreetgever op dat « de wijze van vaststelling van het tijdstip van verzending [...] geen rekening [houdt] met het risico dat berichten niet aankomen. Dat een bericht op een bepaald tijdstip is verzonden, betekent net als in een analoge context immers nog niet dat het de geadresseerde ook (ongeschonden) heeft bereikt » (*ibid.*).

B.30.3. Weliswaar heeft de bestreden bepaling een weerslag op de berekening van termijnen, zoals adviestermijnen, aanvraagtermijnen, beroepstermijnen of verjaringstermijnen, wanneer met het in die bepaling omschreven tijdstip van verzending of ontvangst rekening wordt gehouden voor het bepalen van het startpunt van de termijn. In zoverre een termijn zou beginnen te lopen vóór de geadresseerde daar kennis van heeft kunnen nemen, is zulks evenwel niet het gevolg van het bestreden artikel II.23, doch wel van de bepaling die regelt op welke wijze die termijn moet worden berekend.

B.30.4. Gelet op hetgeen voorafgaat, doet de bestreden bepaling niet op onevenredige wijze afbreuk aan de rechten van de betrokken rechtsonderhorigen.

B.30.5. Het vierde middel in de zaak nr. 7119 is niet gegrond.

c) Het vervangen van analoge bestuursdocumenten door elektronische kopieën (vijfde middel in de zaak nr. 7119 en eerste middel in de zaak nr. 7148)

B.31. Het vijfde middel in de zaak nr. 7119 en het eerste middel in de zaak nr. 7148 zijn gericht tegen artikel II.25 van het Vlaamse Bestuursdecreet, dat de overheidsinstanties de mogelijkheid biedt om hun analoge bestuursdocumenten te vervangen door elektronische kopieën. Het bepaalt :

« Overheidsinstanties als vermeld in artikel II.18, kunnen de analoge bestuursdocumenten die ze opmaken of ontvangen bij de toepassing van wettelijke of reglementaire bepalingen, vervangen door elektronische kopieën.

De Vlaamse Regering stelt de nadere regels vast voor die vervanging.

Elektronische kopieën die worden opgemaakt en bewaard conform deze regels, behouden dezelfde geldigheid als de originelen voor de toepassing van de wettelijke en reglementaire bepalingen, vermeld in het eerste lid ».

B.32. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepaling, door erin te voorzien dat de overheidsinstanties analoge bestuursdocumenten kunnen vervangen door elektronische kopieën, op discriminerende wijze afbreuk doet aan het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten, zoals gewaarborgd bij artikel 32 van de Grondwet.

B.33.1. Het bestreden artikel II.25 van het Vlaamse Bestuursdecreet biedt de overheidsinstanties de mogelijkheid om hun analoge bestuursdocumenten te vervangen door elektronische kopieën. In de parlementaire voorbereiding wordt verduidelijkt dat dit « concreet [...] het vervangen van analoge bestuursdocumenten via bijvoorbeeld scanning [betekent] » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, p. 52).

De bestreden bepaling machtigt de Vlaamse Regering om de nadere regels voor die vervanging vast te stellen. Aldus regelt het besluit van de Vlaamse Regering van 18 januari 2019 de werkwijze van de vervanging van analoge bestuursdocumenten door elektronische kopieën. Die werkwijze moet ertoe leiden dat de elektronische kopie een volledige en waarheidsgetrouwe weergave is van het analoge bestuursdocument (artikel 1 van het besluit van 18 januari 2019).

Die werkwijze bevat verschillende waarborgen en leidt uiteindelijk tot de vernietiging van de analoge bestuursdocumenten die vervangen zijn door een elektronische kopie. Die vernietiging kan evenwel pas plaatsvinden nadat de juistheid van de metagegevens, de leesbaarheid van de elektronische kopie en de mate waarin de elektronische kopie volledig en waarheidsgetrouw is in vergelijking met het analoge bestuursdocument, zijn gecontroleerd (artikel 2).

Het besluit bepaalt dat de elektronische kopieën zo dienen te worden bewaard dat er geen informatieverlies optreedt, dat de leesbaarheid op lange termijn gewaarborgd blijft, dat er geen wijzigingen doorgevoerd kunnen worden en dat elke actie die een impact kan hebben op de integriteit en de authenticiteit van de elektronische kopie, wordt geregistreerd (artikel 3).

Bestuursdocumenten komen niet in aanmerking voor vervanging als de drager essentiële contextinformatie over het bestuursdocument verschaft, als hij een specifieke actuele, sociale, historische, religieuze, politieke of maatschappelijke betekenis heeft of als hij een museale waarde heeft (artikel 4).

B.33.2. De bestreden bepaling voorziet aldus in een loutere vervanging van een analogo bestuursdocument door een identieke elektronische kopie. Het komt aan de Vlaamse Regering toe om, zoals zij heeft gedaan bij het voormelde besluit van 18 januari 2019, te voorzien in een regeling die kan waarborgen dat de elektronische kopie identiek is aan het oorspronkelijke, analoge bestuursdocument. De elektronische kopie is slechts een nieuwe drager en heeft dezelfde geldigheid als het originele bestuursdocument. Bijgevolg kan de bestreden bepaling geen afbreuk doen aan het recht op inzage in bestuursdocumenten, zoals gewaarborgd bij artikel 32 van de Grondwet.

B.33.3. Het vijfde middel in de zaak nr. 7119 en het eerste middel in de zaak nr. 7148 zijn niet gegrond.

d) De toegang tot bestuursdocumenten :

1° Het principe van het recht op inzage, afschrift of uitleg (zesde middel in de zaak nr. 7119)

B.34.1. Het zesde middel in de zaak nr. 7119 is gericht tegen artikel II.31, eerste lid, van het Vlaamse Bestuursdecreet, dat het algemene beginsel van de toegang tot bestuursdocumenten bevat. Het bepaalt :

« De overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, zijn verplicht aan iedereen die erom verzoekt, de gewenste bestuursdocumenten openbaar te maken door er inzage in te verlenen of er een afschrift van te overhandigen, of er uitleg over te verschaffen ».

B.34.2. De verzoekende partijen leiden uit het gebruik van het voegwoord « of » af dat de burger moet kiezen tussen de inzage in, het afschrift van of de uitleg over bestuursdocumenten. De bestreden bepaling zou aldus afbreuk doen aan het recht om een bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, zoals gewaarborgd bij artikel 32 van de Grondwet en de in het middel aangevoerde internationale en Europese bepalingen.

B.35.1. Het bestreden artikel II.31, eerste lid, van het Vlaamse Bestuursdecreet, dat nagenoeg letterlijk is overgenomen uit artikel 7, tweede lid, van het decreet van 26 maart 2004 « betreffende de openbaarheid van bestuur », voorziet in het algemene beginsel van de toegang tot bestuursdocumenten.

De bestreden bepaling strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 32 van de Grondwet, op grond waarvan « ieder [...] het recht [heeft] elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen ».

B.35.2. Noch uit de bewoordingen van de bestreden bepaling, noch uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever de burger wou verplichten te kiezen tussen de inzage in, het afschrift van of de uitleg over een bestuursdocument, waarbij de keuze voor de ene modaliteit de keuze voor een andere uitsluit.

Anders dan de verzoekende partijen aanvoeren, kan zulks niet worden afgeleid uit het gebruik van het woord « of ». Dat is immers een nevenschikkend voegwoord dat, afhankelijk van de context, zowel een alternatieve als een cumulatieve betekenis kan hebben.

Gelet op de bedoeling van de decreetgever om met de bestreden bepaling uitvoering te geven aan artikel 32 van de Grondwet, dient ervan te worden uitgegaan dat de in de bestreden bepaling vermelde modaliteiten van toegang tot bestuursdocumenten cumulatief en niet alternatief zijn. Bijgevolg dient die bepaling aldus te worden gelezen dat de burger de mogelijkheid heeft om te kiezen tussen de inzage in, het afschrift van of de uitleg over een bestuursdocument, zonder dat de keuze voor de ene modaliteit de keuze voor een andere uitsluit.

Die lezing stemt overeen met de beslissingspraktijk van de beroepsinstantie « inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie » (hierna : de beroepsinstantie) inzake het vroegere - nagenoeg identieke - artikel 7, tweede lid, van het decreet van 26 maart 2004, waarin wordt geoordeeld :

« Overwegende dat de drie concrete wijzen (verlenen van inzage, verschaffen van uitleg, overhandigen van afschrift) waarop het grondwettelijk recht inzake openbaarheid van bestuursdocumenten, zoals gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet, kan uitgeoefend worden, evenwaardig zijn; dat de keuze van de vorm van uitoefening van het recht op openbaarheid uitsluitend bij de aanvrager ligt (zie de artikelen 17, § 1 en 20, § 1 van het decreet van 26 maart 2004); [...]

Overwegende dat de gemeente, wanneer zij de inzage van bestuursdocumenten toelaat, gelet op de voormelde evenwaardigheid van de verschillende mogelijkheden van uitoefening van het recht op openbaarheid niet tezelfdertijd kan weigeren om er een afschrift van te verlenen » (OVb/2011/195 van 5 januari 2012).

B.35.3. De bestreden bepaling heeft derhalve niet de draagwijdte die de verzoekende partijen eraan geven.

B.35.4. Het zesde middel in de zaak nr. 7119, dat berust op een verkeerde lezing van het bestreden artikel II.31, is niet gegrond.

2° *De uitzonderingen op de openbaarheid van bestuursdocumenten (zevende tot tiende middel in de zaak nr. 7119 en enig middel in de zaak nr. 7213)*

B.36. De bestreden artikelen II.34 tot II.36 en II.38 van het Vlaamse Bestuursdecreet bevatten uitzonderingen op het algemene beginsel van de toegang tot bestuursdocumenten.

Wat betreft de bestuursdocumenten die geen milieu-informatie bevatten, wordt een onderscheid gemaakt tussen de zogenaamde « absolute » en « relatieve » uitzonderingsgronden. De « absolute » uitzonderingsgronden zijn vermeld in artikel II.34 van het Vlaamse Bestuursdecreet, en houden in dat « een instantie de openbaarheid moet weigeren wanneer bepaalde informatie onder de uitzonderingsgrond valt. Er moet dus geen belangenafweging plaatsvinden tussen de door deze uitzonderingsgrond beschermde belangen en het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend, en de weigering tot openbaarmaking moet niet door deze belangenafweging gemotiveerd worden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, p. 57). De relatieve uitzonderingsgronden zijn vermeld in artikel II.35 van het Vlaamse Bestuursdecreet. Het relatieve karakter van die uitzonderingsgronden houdt in dat de daarin « vermelde belangen dienen afgewogen te worden tegenover het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend » (*ibid.*, p. 61).

Wat betreft de bestuursdocumenten die milieu-informatie bevatten, wordt in artikel II.36 voorzien in een afwijkende regeling inzake de toepasbare uitzonderingsgronden. Die uitzonderingsgronden zijn in grote mate overgenomen uit de artikelen II.34 en II.35, doch hebben allemaal een relatief karakter. Daarenboven vormt de bescherming van het milieu waarop de informatie betrekking heeft een specifieke uitzonderingsgrond voor die bestuursdocumenten die milieu-informatie bevatten.

Tot slot voorziet artikel II.38 van het Vlaamse Bestuursdecreet in een specifieke toegang tot bestuursdocumenten voor wetenschappelijke doeleinden. Die bepaling « maakt het mogelijk dat hogescholen, universiteiten of erkende onderzoeksinstellingen in het kader van wetenschappelijke doeleinden gebruik kunnen maken van bestuursdocumenten die normaal gezien niet openbaar zijn overeenkomstig de uitzonderingsbepalingen in de artikelen II.34 tot en met II.36. De beslissing om dit toe te staan is een beslissing die de overheidsinstantie zelf moet nemen » (*ibid.*, p. 68).

B.37. Het bestreden artikel II.34 van het Vlaamse Bestuursdecreet bepaalt :

« Tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, wijzen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking af als :

1° de openbaarmaking afbreuk doet aan een geheimhoudingsverplichting, vastgesteld in een aangelegenheid waarvoor de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest bevoegd is;

2° de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt;

3° de openbaarmaking afbreuk doet aan het geheim van de beraadslagingen van de organen van de Vlaamse overheid, van de organen van de lokale overheden, van de organen van de instellingen met een publieke taak en van de organen van de milieu-instanties;

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

5° het om bestuursdocumenten gaat die uitsluitend ten behoeve van de mogelijke toepassing van tuchtmaatregelen zijn opgesteld, zolang de mogelijkheid om een tuchtmaatregel te nemen blijft bestaan;

6° het om bestuursdocumenten gaat die informatie bevatten die door een derde is verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht is en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld, tenzij die persoon met de openbaarmaking instemt ».

B.38. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7213 betwisten het absolute karakter van de uitzonderingsgronden die zijn vermeld in artikel II.34. Zij zijn van oordeel dat die bepaling, door de informatie die onder de daarin beschermde belangen vallen, op « een algemene en absolute wijze » te onttrekken aan de openbaarheid, op discriminerende en onevenredige wijze afbreuk doet aan het recht op toegang tot bestuursdocumenten, zoals dat wordt gewaarborgd bij artikel 32 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.39.1. Door te bepalen, in artikel 32 van de Grondwet, dat elk bestuursdocument - begrip dat volgens de Grondwetgever zeer ruim moet worden geïnterpreteerd - in de regel openbaar is, heeft de Grondwetgever het recht op de openbaarheid van de bestuursdocumenten ingeschreven als een grondrecht.

B.39.2. Artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt het recht op vrijheid van meningsuiting, dat de vrijheid omvat om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of door te geven.

B.39.3. Wanneer een verdragsbepaling die België bindt, een draagwijdte heeft die analoog is aan die van een van de grondwetsbepalingen waarvan de toetsing tot de bevoegdheid van het Hof behoort en waarvan de schending wordt aangevoerd, vormen de waarborgen vervat in die verdragsbepaling een onlosmakelijk geheel met de waarborgen die in de betrokken grondwetsbepalingen zijn opgenomen.

B.39.4. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat

« artikel 10 aan het individu geen recht toekent op toegang tot informatie waarover een overheid beschikt, noch de Staat ertoe verplicht die aan hem mee te delen. Echter, [...] een dergelijk recht of een dergelijke verplichting kunnen in de eerste plaats ontstaan wanneer de bekendmaking van de informatie is opgelegd bij een uitvoerbaar geworden rechterlijke beslissing [...] en, in de tweede plaats, wanneer de toegang tot de informatie bepalend is voor de uitoefening, door het individu, van zijn recht op vrije meningsuiting, inzonderheid ‘ de vrijheid om kennis te nemen en te geven van informatie ’, en wanneer het weigeren van die toegang een inmenging vormt in de uitoefening van dat recht » (EHRM, grote kamer, 8 november 2016, *Magyar Helsinki Bizottság t. Hongarije*, § 156).

In zoverre daarin het recht op toegang tot overheidsinformatie wordt erkend, heeft artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens een draagwijdte die analoog is aan die van artikel 32 van de Grondwet. De door die bepalingen verstrekte waarborgen vormen in die mate dan ook een onlosmakelijk geheel.

B.39.5. Het recht op toegang tot bestuursdocumenten, zoals dat wordt gewaarborgd bij artikel 32 van de Grondwet en artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, is niet absoluut.

Zij sluiten een beperking van het recht op toegang tot bestuursdocumenten niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling (EHRM, grote kamer, 8 november 2016, *Magyar Helsinki Bizottság t. Hongarije*, §§ 181, 187 en 196).

B.39.6. Uitzonderingen op het beginsel van de openbaarheid van de bestuursdocumenten zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden vastgesteld door de wet, het decreet of de ordonnantie. Zij moeten worden verantwoord en moeten beperkend worden geïnterpreteerd (*Parl. St.*, Senaat, 1991-1992, nr. 100-49/2°, p. 9).

B.39.7. Door het mogelijk te maken dat een wetgever kan bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden kan worden afgeweken van het beginsel van de administratieve transparantie heeft de Grondwetgever niet uitgesloten dat de toegang tot bepaalde documenten aan voorwaarden wordt gekoppeld of wordt beperkt, voor zover die beperkingen redelijk verantwoord zijn en geen onevenredige gevolgen met zich meebrengen.

In dat opzicht dient te worden onderstreept dat de administratieve transparantie bijdraagt tot het daadwerkelijke karakter van de uitoefening van het recht van beroep van de bestuurden voor de Raad van State of voor de justitiële gerechten.

B.39.8. Wanneer de Grondwetgever artikel 32 van de Grondwet heeft aangenomen, is onderstreept dat de uitzonderingen op dat recht in beginsel een onderzoek geval per geval van de verschillende aanwezige belangen vereisen : « telkens [moet] *in concreto* het belang van de openbaarmaking [...] worden afgewogen tegen het belang beschermd door een uitzonderingsgrond » (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 839/1, p. 5).

De Grondwetgever verduidelijkte vervolgens :

« Wanneer bijvoorbeeld de veiligheid van de Staat een uitzonderingsgrond zou zijn, moet nagegaan worden of het verlenen van inzage in een bepaald document *in concreto* de veiligheid aantast of niet. Het is mogelijk dat dit op een bepaald moment wel het geval is terwijl hetzelfde document op een later tijdstip zonder enig probleem openbaar kan worden gemaakt » (*ibid.*).

Uit wat voorafgaat, vloeit voort dat de Grondwetgever beperkingen op de toegang tot bestuursdocumenten toelaatbaar achtte, op voorwaarde dat er steeds een afweging plaatsvindt van het belang van de openbaarmaking van bestuursdocumenten tegen het belang dat wordt beschermd in de uitzonderingsgrond. Voorts is er steeds een beoordeling *in concreto* vereist om na te gaan of er een daadwerkelijke aantasting is van het beschermde belang en, indien die afweging nog niet door de wetgever zelf is gemaakt, om na te gaan of het belang van de openbaarheid opweegt tegen het beschermde belang.

B.40.1. Het bestreden artikel II.34 van het Vlaamse Bestuursdecreet, dat is overgenomen uit het vroegere artikel 13 van het decreet van 26 maart 2004 « betreffende de openbaarheid van bestuur », bevat uitzonderingsgronden. Krachtens die bepaling moeten de overheidsinstanties een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen wanneer de aangevraagde informatie onder de daarin vermelde uitzonderingsgrond valt. Zoals is verduidelijkt in de in B.36 vermelde parlementaire voorbereiding, houdt het « absolute » karakter van de in artikel II.34 vermelde uitzonderingsgronden aldus in dat de overheidsinstantie geen belangenafweging moet doorvoeren tussen de door die uitzonderingsgronden beschermde belangen en het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend. De decreetgever heeft voor die uitzonderingsgronden zelf vastgesteld dat het beschermde belang steeds opweegt tegen het belang van de openbaarheid.

De decreetgever heeft aldus een verschil in behandeling ingesteld tussen de personen die willen kennisnemen van bestuursdocumenten die onder een in artikel II.34 vermelde absolute uitzonderingsgrond ressorteren en personen die willen kennisnemen van bestuursdocumenten die onder in de artikelen II.35 en II.36 bedoelde relatieve uitzonderingsgronden ressorteren, waarvoor de overheidsinstantie zelf een belangenafweging moet doorvoeren tussen het beschermde belang en het belang van de openbaarmaking.

Een dergelijk verschil in behandeling is op zich niet strijdig met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien dat verschil in behandeling een onevenredige beperking van het recht op toegang tot bestuursdocumenten met zich zou meebrengen.

B.40.2. Het « absolute » karakter van de in artikel II.34 vermelde uitzonderingsgronden impliceert niet dat die uitzonderingsgronden systematisch kunnen worden aangevoerd en op een automatische wijze kunnen worden toegepast. Daarentegen dienen die uitzonderingsgronden beperkend te worden geïnterpreteerd, en dient de betrokken overheidsinstantie steeds *in concreto* te beoordelen of de openbaarmaking afbreuk doet aan één van die in die bepaling beschermde belangen.

In die zin werd ook in de omzendbrief nr. 2006/26 van 1 december 2006 betreffende openbaarheid van bestuur, inzake de uitzonderingsgronden vermeld in het vroegere decreet van 26 maart 2004, uiteengezet dat « alle uitzonderingen [...] in ieder geval strikt en limitatief te interpreteren [zijn] en de beoordeling [...] *in concreto* [moet] plaatsvinden op het moment van de aanvraag om openbaarmaking ». Wat specifiek de « absolute » uitzonderingsgronden in het vroegere artikel 13 van het decreet van 26 maart 2004 betreft, die nagenoeg letterlijk werden overgenomen in het bestreden artikel II.34, werd in die omzendbrief verduidelijkt dat « deze absolute uitzonderingsgronden [niet] toelaten om zomaar bepaalde informatie niet openbaar te maken. De instanties zullen *in concreto* moeten aantonen dat de openbaarmaking afbreuk doet aan één van de hierna opgesomde belangen ».

Ook de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State benadrukt dat « elk beroep op een uitzonderingsbepaling [...] concreet [moet] worden gemotiveerd met verwijzing naar de specifieke gegevens, eigen aan de zaak. Geen enkele uitzonderingsgrond kan de grondslag vormen om aan een bestuurde systematisch de openbaarheid van bestuur te weigeren » (RvSt, 7 februari 2019, nr. 243.607). Wat in het bijzonder de « absolute » uitzonderingsgrond ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer betreft (artikel II.34, 2°, van het bestreden decreet, voordien artikel 13, 2°, van het openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004), stelt de Raad van State dat die uitzonderingsgrond ook een relatief aspect heeft :

« Het volstaat [...] niet die uitzonderingsgrond op abstracte wijze in te roepen om de openbaarmaking te weigeren. Vereist is dat concreet wordt nagegaan of de openbaarmaking op het ogenblik dat ze wordt gevraagd daadwerkelijk afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer » (RvSt, 2 mei 2016, nr. 234.609).

B.40.3. Onder voorbehoud van de interpretatie vermeld in B.40.2, doet artikel II.34 van het Vlaamse Bestuursdecreet niet op onevenredige wijze afbreuk aan het recht op toegang tot bestuursdocumenten, zoals dat wordt gewaarborgd bij artikel 32 van de Grondwet en artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.40.4. Onder voorbehoud van de interpretatie vermeld in B.40.2 is het enige middel in de zaak nr. 7213 niet gegrond.

B.41. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7119 bestrijden in het eerste onderdeel van hun zevende middel de uitzonderingsgrond die is neergelegd in artikel II.34, 3°, van het Vlaamse Bestuursdecreet. Krachtens die bepaling wijzen de overheidsinstanties een verzoek tot openbaarmaking af indien « de openbaarmaking afbreuk doet aan het geheim van de beraadslagingen van de organen van de Vlaamse overheid, van de organen van de lokale overheden, van de organen van de instellingen met een publieke taak en van de organen van de milieu-instanties ».

De verzoekende partijen voeren aan dat die bepaling op discriminerende wijze afbreuk doet aan artikel 32 van de Grondwet, in zoverre het het geheim van de beraadslagingen van de organen van de milieu-instanties beschermt, terwijl geen enkele wets- of decreetsbepaling voorziet in een geheim van beraadslaging voor die instanties.

B.42.1. De uitzonderingsgrond die is neergelegd in het bestreden artikel II.34, 3°, dat is geïnspireerd op artikel 6, § 2, 3°, van de wet van 11 april 1994 « betreffende de openbaarheid van bestuur » en op artikel 13, 3°, van het Vlaamse decreet van 26 maart 2004 « betreffende de openbaarheid van bestuur », heeft tot doel « te vermijden dat de (politieke) discussie wordt lamgelegd » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, p. 59).

Die uitzonderingsgrond is van toepassing op alle collegiale organen van de instanties die onder het toepassingsgebied van het bestreden decreet vallen, met uitzondering van de externe overheden. Het betreft aldus de organen van de Vlaamse overheid, van de lokale overheden, van de instellingen met een publieke taak en van de milieu-instanties. Krachtens artikel I.3, 7°, van het Vlaamse Bestuursdecreet zijn de milieu-instanties :

« natuurlijke personen, groeperingen van natuurlijke personen, rechtspersonen of groeperingen van rechtspersonen, die niet behoren tot de Vlaamse overheid of een lokale overheid, en die niet beschouwd worden als een instelling met een publieke taak als vermeld in punt 6°, maar die voldoen aan elk van de volgende voorwaarden :

a) ze staan onder het toezicht van de Vlaamse, een lokale overheid of een instelling met een publieke taak;

b) ze oefenen openbare verantwoordelijkheden of functies uit of verlenen openbare diensten met betrekking tot het milieu ».

In de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling wordt verwezen naar de toelichting bij het analoge artikel 6, § 2, 3°, van de wet van 11 april 1994 « betreffende de openbaarheid van bestuur », waarin wordt verduidelijkt dat de bestreden uitzonderingsgrond « 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.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, pp. 58-59, met verwijzing naar *Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 1112/1, pp. 16-17).

B.42.2. De bestreden uitzonderingsgrond is pertinent om het in B.42.1 vermelde doel te bereiken, namelijk te vermijden dat beraadslagingen met een geheim karakter door de openbaarmaking lam worden gelegd. Anders dan de verzoekende partijen aanvoeren, geldt dit evenzeer in zoverre het de beraadslagingen van de collegiale organen van de milieu-instanties betreft.

Die bepaling doet bovendien niet op onevenredige wijze afbreuk aan het recht van de rechtzoekenden op de openbaarheid van bestuursdocumenten. Zoals blijkt uit de voormelde parlementaire voorbereiding, kan die uitzonderingsgrond immers slechts worden aanvaard in zoverre de beraadslagingen van de betrokken organen een geheim karakter hebben en de openbaarmaking van het gevraagde document aan dat geheime karakter afbreuk dreigt te doen. Het loutere feit dat het geheime karakter van de beraadslagingen van die milieu-instanties, volgens de verzoekende partijen, niet zou voortvloeien uit een wets- of decreetsbepaling doch in voorkomend geval slechts zou voortvloeien uit hun statuten, maakt de bestreden regeling niet zonder redelijke verantwoording.

Het komt aan de bevoegde rechtscolleges toe erop toe te zien dat de betrokken instanties niet op oneigenlijke wijze gebruik maken van die uitzonderingsgrond.

B.42.3. Het eerste onderdeel van het zevende middel in de zaak nr. 7119 is niet gegrond.

B.43.1. In het tweede en derde onderdeel van het zevende middel bekritisieren de verzoekende partijen in de zaak nr. 7119 artikel II.34, 4° en 5°, van het Vlaamse Bestuursdecreet, die bepalen dat de overheidsinstanties een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als :

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

5° het om bestuursdocumenten gaat die uitsluitend ten behoeve van de mogelijke toepassing van tuchtmaatregelen zijn opgesteld, zolang de mogelijkheid om een tuchtmaatregel te nemen blijft bestaan ».

B.43.2. De verzoekende partijen voeren aan dat die uitzonderingsgronden afbreuk doen aan de rechten van verdediging van de persoon die het voorwerp van een administratieve sanctie of een tuchtmaatregel uitmaakt, nu die persoon geen openbaarheid kan verkrijgen van documenten die hem nochtans wel aanbelangen.

B.44.1. Uit de toelichting bij artikel II.34, 4°, blijkt dat de daarin neergelegde 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 » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, p. 59). In dezelfde zin beoogt de in artikel II.34, 5°, neergelegde uitzonderingsgrond « 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 » (*ibid.*, p. 60).

B.44.2. Anders dan de verzoekende partijen aanvoeren, doen die uitzonderingsgronden geen afbreuk aan de rechten van verdediging. Zoals blijkt uit de voormelde parlementaire voorbereiding, strekken ze er daarentegen net toe dat fundamentele recht te waarborgen. De uitzonderingsgronden zijn beperkt tot bestuursdocumenten die « uitsluitend ten behoeve » van de mogelijke toepassing van strafsancties, administratieve sancties of tuchtmaatregelen zijn opgesteld. Het kan worden verantwoord dat de decreetgever die documenten niet aan de algemene regels inzake de openbaarheid van bestuursdocumenten heeft willen onderwerpen. Voor de toegang tot die documenten gelden daarentegen de specifieke bepalingen die zijn

neergelegd in de regelgeving inzake de inzage in het straf dossier, het administratief dossier of het tuchtdossier.

De bestreden bepalingen doen bijgevolg geen afbreuk aan de rechten van verdediging.

B.45.1. De verzoekende partijen voeren voorts een schending aan van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, in zoverre artikel II.34, 4°, niet voorziet in een temporele beperking van de daarin neergelegde uitzonderingsgrond, namelijk zolang de mogelijkheid om een strafsanctie of een administratieve sanctie te nemen bestaat, terwijl de uitzonderingsgrond waarin is voorzien in artikel II.34, 5°, slechts geldt zolang de mogelijkheid om een tuchtmaatregel op te leggen blijft bestaan.

B.45.2. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.45.3. Zoals blijkt uit de in B.44.1 vermelde toelichting bij artikel II.34, 4° en 5°, strekken de daarin neergelegde uitzonderingsgronden ertoe te beletten dat het goede verloop van het strafrechtelijk en administratiefrechtelijk onderzoek, respectievelijk van het tuchtrechtelijk onderzoek wordt verstoord of dat de rechten van verdediging worden geschonden.

In het licht van dat doel, dat voor beide uitzonderingsgronden identiek is, is het niet redelijk verantwoord dat de uitzonderingsgrond die is neergelegd in het bestreden artikel II.34, 4°, nog kan worden aangevoerd wanneer er geen mogelijkheid meer is om een strafsanctie of een administratieve sanctie op te leggen, terwijl de uitzonderingsgrond die is neergelegd in artikel II.34, 5°, slechts kan worden aangevoerd zolang de mogelijkheid om een tuchtmaatregel op te leggen, blijft bestaan. Dit geldt des te meer nu een tuchtmaatregel, net zoals een

strafsanctie en een administratieve sanctie, van strafrechtelijke aard in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens kan zijn gelet op de aard, de ernst en de zwaarwichtigheid ervan, in welk geval de waarborgen die uit die verdragsbepaling voortvloeien evenzeer op die tuchtmaatregel van toepassing zijn.

De decreetgever heeft inzake artikel II.34, 4°, daarenboven zelf verduidelijkt dat « deze bestuursdocumenten wel kunnen openbaar gemaakt worden van zodra de [strafsanctie of de administratieve] sanctie is opgelegd, behoudens eventueel andere uitzonderingsgronden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, p. 60). Het blijkt niet waarom dit niet eveneens het geval is wanneer er geen sanctie meer kan worden opgelegd, bijvoorbeeld omdat de vordering verjaard is. Ook in dat geval kan de openbaarmaking immers geen afbreuk meer doen aan het goede verloop van het onderzoek of aan de rechten van verdediging.

B.45.4. Artikel II.34, 4°, van het Vlaamse Bestuursdecreet schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het niet bepaalt dat de daarin neergelegde uitzonderingsgrond slechts kan worden aangevoerd zolang de mogelijkheid bestaat om een strafsanctie of een administratieve sanctie op te leggen.

B.45.5. In de mate zoals vermeld in B.45.4 is het tweede onderdeel van het zevende middel in de zaak nr. 7119 gegrond.

Voor het overige zijn het tweede en het derde onderdeel van het zevende middel in de zaak nr. 7119 niet gegrond.

B.46.1. In het vierde onderdeel van het zevende middel bestrijden de verzoekende partijen in de zaak nr. 7119 de uitzonderingsgrond die is neergelegd in artikel II.34, 6°, van het Vlaamse Bestuursdecreet. Krachtens die bepaling, die is overgenomen uit het vroegere artikel 13, 6°, van het decreet van 26 maart 2004 « betreffende de openbaarheid van bestuur », wijzen de overheidsinstanties een verzoek tot openbaarmaking af als « het om bestuursdocumenten gaat die informatie bevatten die door een derde is verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht is en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld, tenzij die persoon met de openbaarmaking instemt ».

B.46.2. Volgens de verzoekende partijen is het onredelijk dat informatie van een derde die « bezwarende beschuldigingen heeft geuit » op algemene wijze aan de openbaarheid wordt onttrokken, terwijl dossiers van strafprocedures, administratieve procedures en tuchtprocedures net worden gevoed door dergelijke informatie. In ieder geval betwisten zij dat op grond van die bepaling de naam van de betrokken derde aan de openbaarheid zou kunnen worden onttrokken.

B.47.1. Het kan worden verantwoord dat de decreetgever het noodzakelijk heeft geacht de persoon die vrijwillig vertrouwelijke informatie aan de overheid heeft meegedeeld, te beschermen door die informatie aan de openbaarheid te onttrekken.

Uit de beslissingspraktijk van de beroepsinstantie inzake het vroegere artikel 13, 6°, van het decreet van 26 maart 2004 blijkt dat die uitzonderingsgrond, gelet op het algemene beginsel van de openbaarheid van bestuursdocumenten, beperkend moet worden geïnterpreteerd. Die uitzonderingsgrond kan slechts worden aangevoerd in zoverre voldaan is aan twee cumulatieve voorwaarden : ten eerste moet het gaan om informatie die een derde vrijwillig heeft verstrekt aan de overheid, zonder dat hij daartoe wettelijk, decretaal of anderszins verplicht was; ten tweede moet die derde die vrijwillig meegedeelde informatie uitdrukkelijk als vertrouwelijk hebben bestempeld, en dit op het ogenblik waarop die informatie wordt overgemaakt (zie OVB/2008/09 van 21 februari 2008).

De derde kan daarenboven alsnog toestemming geven om de vertrouwelijke informatie openbaar te maken. Wanneer de overheidsinstantie beslist om een aanvraag tot openbaarmaking op grond van artikel II.34, 6°, af te wijzen, moet de overheidsinstantie op grond van artikel II.46, derde lid, van het Vlaamse Bestuursdecreet met de betrokken derde contact opnemen en vragen of de aanvrager toestemming krijgt om alsnog toegang te krijgen tot het gevraagde bestuursdocument.

Zoals tot slot ook wordt opgemerkt door de Vlaamse Regering, blijkt uit de bewoordingen van het bestreden artikel II.34, 6°, dat de daarin neergelegde uitzonderingsgrond enkel betrekking heeft op de informatie die vrijwillig door een derde wordt verstrekt, en niet op de naam van de betrokken derde. Die naam zou enkel op grond van andere uitzonderingsgronden, zoals die welke is neergelegd in artikel II.34, 2°, van het Vlaamse Bestuursdecreet ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer, aan de openbaarheid kunnen worden onttrokken.

B.47.2. Gelet op hetgeen voorafgaat, doet de bestreden bepaling niet op onevenredige wijze afbreuk aan het recht op openbaarheid van bestuur.

B.47.3. Het vierde onderdeel van het zevende middel in de zaak nr. 7119 is niet gegrond.

B.48.1. Het achtste middel in de zaak nr. 7119 is gericht tegen artikel II.35, 4^o, van het Vlaamse Bestuursdecreet. Die bepaling, die letterlijk is overgenomen uit artikel 14, 4^o, van het decreet van 26 maart 2004 « betreffende de openbaarheid van bestuur », luidt :

« Tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, wijzen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking af als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen :

[...]

4^o de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te krijgen ».

B.48.2. De verzoekende partijen voeren aan dat die bepaling afbreuk doet aan de rechten van verdediging, in zoverre procespartijen op grond van die bepaling stukken kunnen onttrekken aan het geding voor de burgerlijke of de administratieve rechter.

B.49.1. In de toelichting bij artikel II.35, 4^o, wordt verduidelijkt :

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

Bovendien zijn er specifieke regels die de inzagemogelijkheden bepalen van documenten betreffende zaken die aanhangig zijn bij de gerechtelijke instanties » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, p. 63).

In dezelfde zin blijkt uit de vaste beslissingspraktijk van de beroepsinstantie, inzake het identieke artikel 14, 4°, van het decreet van 26 maart 2004

« dat de uitzonderingsgrond van artikel 14, 4° van het openbaarheidsdecreet het eerlijk verloop van de rechtspleging wil vrijwaren; dat een essentieel onderdeel van het recht op een eerlijk proces het beginsel van de ‘ gelijkheid der wapens in een proces ’ is; dat het beginsel van de wapengelijkheid inhoudt dat elke partij het recht heeft haar argumenten te doen gelden in omstandigheden die haar niet benadelen ten opzichte van de tegenpartij; dat de bestaansreden van de geciteerde uitzonderingsgrond vooral daarin gelegen is, te verhinderen dat de openbaarheid van bestuur waaraan één partij onderworpen is, afbreuk doet aan de wapengelijkheid; dat zonder deze uitzonderingsgrond één partij op grond van de openbaarheid van bestuur zou kunnen worden verplicht stukken in het gerechtelijk debat te brengen die tegen haar zaak zouden kunnen pleiten, daar waar de andere partij enkel die elementen die haar eis ondersteunen, kenbaar mag maken om het oordeel van de rechter te beïnvloeden; dat de uitzonderingsgrond van artikel 14, 4° een correctief op de openbaarheid is om te beletten dat een instantie zou worden verplicht in een rechtsgeding de tegenpartij informatie ter beschikking te stellen die vervolgens tegen haar wordt uitgespeeld » (OVB/2018/303 van 5 februari 2019; OVB/2010/025 van 29 maart 2010).

B.49.2. Anders dan hetgeen de verzoekende partijen aanvoeren, doet die uitzonderingsgrond geen afbreuk aan de rechten van verdediging. Zoals blijkt uit de voormelde parlementaire voorbereiding en uit de beslissingspraktijk van de beroepsinstantie inzake het vroegere artikel 14, 4°, strekt ze er daarentegen toe dat fundamentele recht te waarborgen. Het kan worden verantwoord dat de decreetgever, in het licht van het beginsel van de wapengelijkheid, wil verhinderen dat een van de partijen op grond van het beginsel van de openbaarheid van bestuur zou worden verplicht om stukken ter beschikking te stellen die in een burgerlijk of administratief geding tegen haar zouden worden gebruikt.

Die uitzonderingsgrond moet restrictief worden geïnterpreteerd en mag « niet op een abstracte manier [...] worden ingeroepen » (OVB/2018/303 van 5 februari 2019; OVB/2010/025 van 29 maart 2010). Aldus moet *in concreto* worden aangetoond « dat de gevraagde bestuursdocumenten verband houden met een bestaand rechtsgeding en tegen de betrokken instantie kunnen worden aangewend » (*ibid.*).

Het betreft daarenboven een « relatieve » uitzonderingsgrond, hetgeen inhoudt dat een aanvraag tot openbaarmaking slechts kan worden afgewezen als het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid een eerlijk proces te verkrijgen. De beroepsinstantie verduidelijkte ter zake :

« dat eerst moet worden onderzocht of de openbaarmaking het beschermde belang schaadt; dat, als er belangenschade is, het te beschermen belang vervolgens moet worden afgewogen tegen het belang van de openbaarheid; dat de openbaarmaking enkel mag worden bevolen als daarmee een hoger belang wordt gediend dat zwaarder doorweegt dan het door de uitzonderingsgrond beschermde belang » (*ibid.*, p. 3).

Zoals tot slot ook blijkt uit de voormelde parlementaire voorbereiding, doen de bestreden bepalingen geen afbreuk aan de specifieke procedureregels die voorzien in de overlegging van en de inzage in stukken in het kader van een burgerlijk of administratief rechtsgeding.

B.49.3. Rekening houdend met hetgeen voorafgaat, doet de bestreden bepaling geen afbreuk aan de rechten van verdediging.

B.49.4. Het achtste middel in de zaak nr. 7119 is niet gegrond.

B.50.1. Het negende middel in de zaak nr. 7119 is gericht tegen artikel II.36 van het Vlaamse Bestuursdecreet. Die bepaling voorziet voor de bestuursdocumenten die milieu-informatie bevatten, wat de toepasbare uitzonderingsgronden betreft, in een regeling die afwijkt van de regeling die is neergelegd in de artikelen II.34 en II.35 voor de bestuursdocumenten die geen milieu-informatie bevatten.

Het bestreden artikel II.36, § 1, tweede lid, 2° tot 5°, van het Vlaamse Bestuursdecreet bepaalt :

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

[...]

2° het geheim van de beraadslagingen van de organen van de Vlaamse overheid, van de organen van de lokale overheden, van de organen van de instellingen met een publieke taak en van de organen van de milieu-instanties;

3° het vertrouwelijke karakter van bestuursdocumenten die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie zijn opgesteld;

4° het vertrouwelijke 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 een derde heeft verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht is, en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld, tenzij die persoon met de openbaarmaking instemt ».

B.50.2. De uitzonderingsgronden die zijn neergelegd in die bepaling zijn identiek aan de uitzonderingsgronden die zijn neergelegd in artikel II.34, eerste lid, 3° tot 6°, met dien verstande dat de « in [artikel II.36] opgenomen uitzonderingsgronden allemaal een relatief karakter hebben, dit wil zeggen dat de [...] vermelde belangen dienen afgewogen te worden tegenover het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend [...], terwijl ze in het algemeen regime een absoluut karakter hebben » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, p. 66).

B.51.1. De verzoekende partijen voeren tegen het bestreden artikel 36, § 1, tweede lid, 2° tot 5°, dezelfde grieven aan als de grieven die ze in het zevende middel hebben aangevoerd tegen artikel II.34, eerste lid, 3° tot 6°.

B.51.2. Om dezelfde redenen, *mutatis mutandis*, als die welke zijn uiteengezet in B.45.3, schendt artikel II.36, 3°, van het Vlaamse Bestuursdecreet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het niet bepaalt dat de daarin neergelegde uitzonderingsgrond slechts kan worden aangevoerd zolang de mogelijkheid bestaat om een strafsanctie of een administratieve sanctie op te leggen.

In die mate is het negende middel gegrond.

B.51.3. Om dezelfde redenen, *mutatis mutandis*, als die welke zijn uiteengezet in B.42.1 tot B.44.2 en in B.47.1 tot B.47.2, is het negende middel voor het overige niet gegrond.

B.52.1. Het tiende middel in de zaak nr. 7119 is gericht tegen artikel II.38 van het Vlaamse Bestuursdecreet, dat bepaalt :

« Als universiteiten, hogescholen of erkende onderzoeksinstituten een aanvraag tot openbaarmaking indienen voor wetenschappelijke doeleinden, kunnen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, beslissen de volgende uitzonderingsgronden niet in te roepen :

1° de uitzonderingsgronden, vermeld in artikel II.35 en II.36, § 1, tweede lid, 2° tot en met 11°;

2° de uitzonderingsgrond, vermeld in artikel II.34, 2°, en II.36, § 1, tweede lid, 1°, binnen de grenzen van artikel 89, eerste lid, van de algemene verordening gegevensbescherming;

3° de uitzonderingsgronden, vermeld in artikel II.34, 5° en 6°, op voorwaarde dat dat de betrokkene toegestemd heeft met de openbaarmaking.

De Vlaamse Regering stelt de nadere bepalingen vast voor de toepassing van dit artikel ».

B.52.2. Zoals is vermeld in B.36, voorziet artikel II.38 van het Vlaamse Bestuursdecreet in een specifieke toegang tot bestuursdocumenten voor wetenschappelijke doeleinden. Die bepaling « maakt het mogelijk dat hogescholen, universiteiten of erkende onderzoeksinstituten in het kader van wetenschappelijke doeleinden gebruik kunnen maken van bestuursdocumenten die normaal gezien niet openbaar zijn overeenkomstig de uitzonderingsbepalingen in de artikelen II.34 tot en met II.36. De beslissing om dit toe te staan is een beslissing die de overheidsinstantie zelf moet nemen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, p. 68).

B.52.3. De verzoekende partijen bekritisieren artikel II.38, eerste lid, 2°, dat de overheidsinstanties toestaat om, bij een aanvraag tot openbaarmaking voor wetenschappelijke doeleinden, de uitzonderingsgronden vermeld in de artikelen II.34, 2° en II.36, § 1, tweede lid, 1°, niet aan te voeren. Op grond van laatstgenoemde bepalingen wijst een overheidsinstantie een aanvraag af wanneer de openbaarmaking afbreuk doet aan, respectievelijk niet opweegt tegen « de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ».

Volgens de verzoekende partijen doet het bestreden artikel II.38, eerste lid, 2°, op discriminerende wijze afbreuk aan het recht op eerbiediging van het privéleven, zoals gewaarborgd bij artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre de overheidsinstanties voor wetenschappelijke doeleinden persoonlijke gegevens kunnen meedelen aan de universiteiten, hogescholen of onderzoeksinstituten, zonder gehouden te zijn aan de in de artikelen II.34, 2° en II.36, § 1,

tweede lid, 1°, vermelde uitzonderingsgronden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en zonder dat de instemming van de betrokkene vereist is, terwijl die instemming wel vereist is voor de niet-toepassing van de uitzonderingsgronden die zijn neergelegd in artikel II.34, 5° en 6°.

B.53.1. Artikel 22 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht ».

Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen ».

B.53.2. De Grondwetgever heeft gestreefd naar een zo groot mogelijke concordantie tussen artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 997/5, p. 2).

De draagwijdte van dat artikel 8 is analoog aan die van de voormelde grondwetsbepaling, zodat de waarborgen die beide bepalingen bieden, een onlosmakelijk geheel vormen.

B.53.3. Het recht op eerbiediging van het privéleven, zoals gewaarborgd in de voormelde grondwets- en verdragsbepalingen, heeft als essentieel doel de personen te beschermen tegen inmengingen in hun privéleven. Dat recht heeft een ruime draagwijdte en omvat, onder meer, de bescherming van persoonsgegevens en van persoonlijke informatie.

B.53.4. De rechten die bij artikel 22 van de Grondwet en bij artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens worden gewaarborgd, zijn evenwel niet absoluut. Zij sluiten een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling. Die bepalingen houden voor de overheid bovendien de positieve verplichting in om maatregelen te nemen die een daadwerkelijke eerbiediging van het privéleven verzekeren, zelfs in de sfeer van de onderlinge verhoudingen tussen individuen (EHRM, 27 oktober 1994, *Kroon e.a. t. Nederland*, § 31; grote kamer, 12 november 2013, *Söderman t. Zweden*, § 78).

B.53.5. De decreetgever beschikt ter zake over een appreciatiemarge. Die appreciatiemarge is evenwel niet onbegrensd : opdat een wettelijke regeling verenigbaar is met het recht op eerbiediging van het privéleven, is vereist dat de wetgever een billijk evenwicht heeft gevonden tussen alle in het geding zijnde rechten en belangen.

B.53.6. Bovendien dient de decreetgever rekening te houden met artikel 22, eerste lid, van de Grondwet, volgens hetwelk enkel de federale wetgever op algemene wijze kan bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven kan worden beperkt.

Weliswaar doet de omstandigheid dat een inmenging in het privéleven het gevolg is van een regeling van een welbepaalde aan de decreetgever toegewezen aangelegenheid geen afbreuk aan diens bevoegdheid, maar de decreetgever is gehouden door de algemene federale regelgeving, die als minimumregeling geldt in welke aangelegenheid ook. In zoverre de bestreden bepalingen de uitwisseling van persoonsgegevens beogen, is de decreetgever gebonden door de minimumwaarborgen in de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 « betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) » (hierna : de algemene verordening gegevensbescherming).

B.54.1. Door het voor de overheidsinstanties mogelijk te maken een aanvraag tot openbaarmaking van een universiteit, hogeschool of erkende onderzoeksinstelling voor wetenschappelijke doeleinden in te willigen, zonder de in de artikelen II.34, 2°, en II.36, § 1, bedoelde uitzonderingsgronden aan te voeren ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer, laat het bestreden artikel II.38, eerste lid, 2°, een inmenging toe in het privéleven van de personen op wie de bestuursdocumenten betrekking hebben.

B.54.2. De bestreden bepaling streeft een wettig doel na, namelijk het faciliteren van het wetenschappelijk onderzoek.

B.54.3. De decreetgever heeft de bijzondere regeling inzake de openbaarmaking van bestuursdocumenten voor wetenschappelijke doeleinden begrensd.

Aldus is die regeling beperkt tot de aanvragen tot openbaarmaking die worden ingediend door instellingen die wettelijk erkend zijn om wetenschappelijk onderzoek te doen, namelijk de universiteiten, de hogescholen en de erkende onderzoeksinstellingen.

Voorts heeft de decreetgever uitdrukkelijk bepaald dat de openbaarmaking van bestuursdocumenten voor wetenschappelijke doelstellingen, zonder toepassing van de uitzonderingsgronden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer, enkel kan gebeuren « binnen de grenzen van artikel 89, eerste lid, van de algemene verordening gegevensbescherming ». Die bepaling luidt :

« De verwerking met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden is onderworpen aan passende waarborgen in overeenstemming met deze verordening voor de rechten en vrijheden van de betrokkene. Die waarborgen zorgen ervoor dat er technische en organisatorische maatregelen zijn getroffen om de inachtneming van het beginsel van minimale gegevensverwerking te garanderen. Deze maatregelen kunnen pseudonimisering omvatten, mits aldus die doeleinden in kwestie kunnen worden verwezenlijkt. Wanneer die doeleinden kunnen worden verwezenlijkt door verdere verwerking die de identificatie van betrokkenen niet of niet langer toelaat, moeten zij aldus worden verwezenlijkt ».

Zoals de Vlaamse Regering in haar memorie benadrukt, dienen de overheidsinstanties eveneens de wet van 30 juli 2018 « betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens » in acht te nemen. De artikelen 132 tot 137 van die wet bevatten eveneens specifieke waarborgen voor de « verwerking van persoonsgegevens voor historische, wetenschappelijke of statistische doeleinden », waaronder het beginsel van de anonimisering of pseudonimisering van de documenten voorafgaand aan hun raadpleging.

Krachtens artikel II.38 komt het aan de Vlaamse Regering toe een procedureel kader uit te werken voor de aanvragen tot openbaarmaking voor wetenschappelijke doeleinden, waarbij wordt voorzien in de nodige waarborgen overeenkomstig de algemene gegevensverordening en de voormelde wet van 30 juli 2018. Dit gebeurde bij het besluit van de Vlaamse Regering van 1 februari 2019 « tot regeling van de aanvragen tot openbaarmaking voor wetenschappelijke doeleinden, vermeld in artikel II.38 van het bestuursdecreet van 7 december 2018 ». Krachtens dat besluit bevat een aanvraag tot openbaarmaking voor wetenschappelijke doeleinden « de wijze waarop persoonsgegevens verwerkt worden als de aanvraag bestuursdocumenten betreft waarvoor de uitzonderingsgronden vermeld in artikel II.34, 2°, en II.36, § 1, tweede lid, 1°, van het bestuursdecreet van 7 december 2018 ingeroepen kunnen worden » (artikel 1, 6°), en onderzoekt de overheidsinstantie « de wijze waarop persoonsgegevens verwerkt worden » (artikel 3, 4°).

Tot slot beschikken de overheidsinstanties krachtens de bestreden bepaling louter over de mogelijkheid om de aangevraagde bestuursdocumenten voor wetenschappelijke doeleinden openbaar te maken zonder de uitzonderingsgrond die is neergelegd in de artikelen II.34, 2°, en II.36, § 1, tweede lid, 1°, van het Vlaamse Bestuursdecreet aan te voeren. Het komt aan de overheidsinstanties toe bij de beoordeling van een aanvraag tot openbaarmaking voor wetenschappelijke doeleinden na te gaan of er voldoende waarborgen voorhanden zijn voor de correcte verwerking van de in die bestuursdocumenten opgenomen persoonsgegevens. Indien dit niet het geval is, dient de aanvraag tot openbaarmaking alsnog te worden afgewezen.

B.54.4. Rekening houdend met hetgeen voorafgaat, heeft de decreetgever voorzien in voldoende waarborgen voor de correcte verwerking van de persoonsgegevens die zijn opgenomen in de voor wetenschappelijke doeleinden aangevraagde bestuursdocumenten.

Het loutere feit dat de instemming van de betrokkene niet vereist is voor de openbaarmaking van bestuursdocumenten waarvoor de uitzonderingsgronden vermeld in de artikelen II.34, 2°, en II.36, § 1, tweede lid, 1°, aangevoerd kunnen worden, maakt de bestreden bepaling niet onevenredig. De decreetgever vermocht daarenboven van oordeel te zijn dat die instemming wel vereist is voor de openbaarmaking van bestuursdocumenten waarvoor de uitzonderingsgronden vermeld in artikel II.34, 5° en 6°, aangevoerd kunnen worden. Die uitzonderingsgronden betreffen de bestuursdocumenten die uitsluitend ten behoeve van de mogelijke toepassing van tuchtmaatregelen zijn opgesteld, dan wel die vertrouwelijke informatie bevatten die door een derde vrijwillig is verstrekt. De keuze om voor die bestuursdocumenten in een bijkomende waarborg te voorzien, behoort tot de beoordelingsvrijheid van de decreetgever.

De bestreden bepaling doet niet op onevenredige wijze afbreuk aan het recht op eerbiediging van het privéleven.

B.54.5. Het tiende middel in de zaak nr. 7119 is niet gegrond.

3° De aanvraag- en beroepsprocedure (elfde tot veertiende middel in de zaak nr. 7119)

B.55. Het elfde middel in de zaak nr. 7119 is gericht tegen artikel II.40 van het Vlaamse Bestuursdecreet, dat de vereisten bevat waaraan een aanvraag tot openbaarmaking moet voldoen.

Het bestreden artikel II.40, §§ 2 en 3, van het Vlaamse Bestuursdecreet bepaalt :

« § 2. De aanvraag bevat de volgende informatie :

1° de naam van de aanvrager;

2° het adres van de aanvrager;

3° de informatie die nodig is om het gevraagde bestuursdocument te identificeren;

4° de keuze voor inzage of afschrift.

De aanvrager kan eventueel ook de vorm aangeven waarin hij de gevraagde informatie wil ontvangen.

§ 3. De aanvrager hoeft geen belang aan te tonen.

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, is opgesteld.

Onder informatie van persoonlijke aard wordt verstaan : 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 identificeerbare natuurlijke persoon.

Het tweede lid is niet van toepassing als de aanvraag betrekking heeft op :

1° informatie van persoonlijke aard over de aanvrager zelf;

2° milieu-informatie;

3° bestuursdocumenten die meer dan dertig jaar geleden opgemaakt of ontvangen zijn;

4° bestuursdocumenten die aangevraagd worden in het kader van wetenschappelijk onderzoek als vermeld in artikel II.38 ».

B.56. In het eerste onderdeel van het elfde middel betwisten de verzoekende partijen artikel II.40, § 2, eerste lid, 2°, van het Vlaamse Bestuursdecreet, dat bepaalt dat de aanvraag het adres van de aanvrager moet bevatten. Volgens de verzoekende partijen is het adres geen relevant gegeven om te beoordelen of de aanvraag al dan niet moet worden ingewilligd.

B.57.1. In de parlementaire voorbereiding wordt inzake de vereiste om in de aanvraag het adres op te geven, toegelicht :

« Vroeger volstond het dat de aanvrager zijn correspondentieadres (bijvoorbeeld enkel een mailadres) vermeldde, doch nu wordt bepaald dat het postadres wel degelijk moet vermeld worden en dat het mailadres niet louter volstaat, dit om te vermijden dat openbaarheidsverzoeken kunnen worden ingediend onder fictieve naam (bij voorbeeld via een makkelijk aan te maken gmail account) » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, p. 71).

B.57.2. De bestreden bepaling is niet zonder redelijke verantwoording. De decreetgever vermocht ervan uit te gaan dat het meedelen van het adres van de aanvrager noodzakelijk is om zijn identiteit te kunnen vaststellen en aldus te vermijden dat aanvragen worden ingediend onder een fictieve naam. De verzoekende partijen tonen niet aan op welke wijze die vereiste op onevenredige wijze afbreuk zou doen aan het recht op eerbiediging van het privéleven of aan het recht op de openbaarheid van bestuursdocumenten.

B.57.3. Het eerste onderdeel van het elfde middel in de zaak nr. 7119 is niet gegrond.

B.58. Het tweede onderdeel van het elfde middel in de zaak nr. 7119 is gericht tegen artikel II.40, § 2, eerste lid, 4^o, van het Vlaamse Bestuursdecreet, dat bepaalt dat de aanvraag tot openbaarmaking « de keuze voor inzage of afschrift » moet bevatten. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat die verplichting om te kiezen tussen inzage of afschrift afbreuk doet aan de artikelen 23 en 32 van de Grondwet.

B.59.1. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de verplichting om in de aanvraag « de keuze voor inzage of afschrift » te vermelden, ertoe strekt « dit meteen duidelijk [te maken] voor de betrokken instantie », zodat « deze daar niet nog eerst moet naar vragen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, p. 71).

B.59.2. Zoals is vermeld in B.35.2, kan uit het gebruik van het woord « of » niet worden afgeleid dat de decreetgever de burger wou verplichten te kiezen tussen de inzage in of het afschrift van een bestuursdocument, waarbij de keuze voor de ene modaliteit de keuze voor een andere uitsluit. Het woord « of » is immers een nevenschikkend voegwoord dat, afhankelijk van de context, zowel een alternatieve als een cumulatieve betekenis kan hebben.

Gelet op de bedoeling van de decreetgever om met het Vlaamse Bestuursdecreet uitvoering te geven aan artikel 32 van de Grondwet, dient ervan te worden uitgegaan dat de in de bestreden bepaling vermelde modaliteiten van toegang tot bestuursdocumenten cumulatief en niet alternatief zijn. Bijgevolg dient die bepaling aldus te worden gelezen dat de burger in zijn aanvraag dient te vermelden of hij verzoekt om inzage in of afschrift van een bestuursdocument, zonder dat de keuze voor de ene modaliteit de keuze voor de andere modaliteit uitsluit.

B.59.3. De bestreden bepaling heeft derhalve niet de draagwijdte die de verzoekende partijen eraan geven.

B.59.4. Het tweede onderdeel van het elfde middel in de zaak nr. 7119 is dienvolgens niet gegrond.

B.60. Het derde en het vierde onderdeel van het elfde middel zijn gericht tegen artikel II.40, § 3, vierde lid, 3^o en 4^o, van het Vlaamse Bestuursdecreet, dat bepaalt dat de aanvrager geen rechtstreeks en persoonlijk belang moet aantonen bij de openbaarmaking van informatie van persoonlijke aard, in zoverre die aanvraag betrekking heeft op bestuursdocumenten die meer dan 30 jaar geleden zijn opgemaakt of ontvangen of in zoverre die openbaarmaking wordt aangevraagd in het kader van wetenschappelijk onderzoek. Volgens de verzoekende partijen zou het recht op eerbiediging van het privéleven van de betrokkene in dat geval nochtans evenzeer in het gedrang kunnen komen.

B.61.1. Krachtens artikel II.40, § 3, eerste lid, van het Vlaamse Bestuursdecreet dient de aanvrager in beginsel geen belang bij de openbaarmaking aan te tonen.

Het aantonen van een belang is echter wel vereist als de aanvraag de openbaarmaking van informatie van persoonlijke aard betreft, namelijk « 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 identificeerbare natuurlijke persoon » (artikel II.40, § 3, tweede en derde lid). Voor die informatie dient de aanvrager aan te tonen dat hij rechtstreeks en persoonlijk kan worden geraakt door de informatie, door de beslissing waarop de informatie betrekking heeft, of door de beslissing ter voorbereiding waarvan het document dat de informatie bevat, is opgesteld.

De decreetgever was van oordeel dat « aan dergelijke informatie [...] een extra bescherming gegeven [dient] te worden tegen de algemene toegang » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, p. 72). De decreetgever stelde voorts :

« Het is evident dat informatie van persoonlijke aard niet zomaar kan openbaar gemaakt worden. 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.

Om voormelde redenen wordt de inzagemogelijkheid in informatie van persoonlijke aard gekoppeld aan een nader omschreven belang. De vereiste van een belang is dan ook een eerste filter en in die zin een ontvankelijkheidsvoorwaarde voor het openbaarheidsverzoek. Daarna kan het zijn dat de openbaarmaking van de informatie van persoonlijke aard moet of kan geweigerd worden omdat er één van de inhoudelijke uitzonderingen moet of kan ingeroepen worden. [...]. Wanneer de aanvrager het vereiste belang aantoont, dan moet het bestuursdocument waarop zijn aanvraag betrekking heeft, nadien volledig onderworpen worden aan een onderzoek naar de eventuele inroepbaarheid van de inhoudelijke uitzonderingsgronden » (*ibid.*).

B.61.2. Het bestreden artikel II.40, § 3, vierde lid, 3° en 4°, voorziet in een aantal uitzonderingen op die vereiste van een rechtstreeks en persoonlijk belang voor de openbaarmaking van informatie van persoonlijke aard. Aldus geldt die vereiste niet voor bestuursdocumenten die meer dan 30 jaar geleden opgemaakt of ontvangen zijn, noch voor bestuursdocumenten die aangevraagd worden in het kader van wetenschappelijk onderzoek.

B.61.3. Het kan worden verantwoord dat de decreetgever het voor die bestuursdocumenten niet nodig achtte te voorzien in een bijkomende waarborg, via een ontvankelijkheidsvoorwaarde, ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ook voor die bestuursdocumenten dient de aanvraag tot openbaarmaking evenwel onderzocht te worden in het licht van de inhoudelijke uitzonderingsgronden, en zal de aanvraag moeten of kunnen worden geweigerd wanneer de openbaarmaking afbreuk doet aan of niet opweegt tegen « de bescherming van de persoonlijke levenssfeer » (artikelen II.34, 2°, en II.36, § 1, 1°).

De bestreden bepaling doet bijgevolg niet op onevenredige wijze afbreuk aan het recht op eerbiediging van het privéleven.

B.61.4. Het derde en het vierde onderdeel van het elfde middel zijn niet gegrond.

B.62.1. Het twaalfde middel in de zaak nr. 7119 is gericht tegen artikel II.41 van het Vlaamse Bestuursdecreet, dat bepaalt :

« De overheidsinstantie, vermeld in artikel II.28, § 1, die een aanvraag ontvangt voor een bestuursdocument dat het bezit, noteert de aanvraag zo snel mogelijk in een register, met vermelding van de ontvangstdatum.

De registratie is openbaar voor de aanvrager ».

B.62.2. In de parlementaire voorbereiding wordt inzake artikel II.41 verduidelijkt :

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

Dit houdt dus in dat het register (met alle openbaarheidsverzoeken) ten aanzien van iedereen als een bestuursdocument beschouwd wordt en dus principieel openbaar kan gemaakt worden, na een verzoek daartoe, evenwel mits toepassing van mogelijke uitzonderingsgronden (zoals de bescherming van de persoonlijke levenssfeer). Maar daarnaast geldt voor de aanvrager in ieder geval een vereenvoudigde procedure, wat dus betekent dat de aanvrager meteen inzage/afschrift kan krijgen in de registratie van zijn eigen aanvraag, zonder daarvoor de officiële aanvraagprocedure te moeten volgen, zoals beschreven in deze afdeling 4 » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, p. 74).

B.63.1. De verzoekende partijen betwisten het feit dat de registratie van de openbaarheidsaanvraag enkel openbaar is voor de aanvrager zelf, en niet voor de persoon op wie de aanvraag betrekking heeft.

B.63.2. Zoals de Vlaamse Regering opmerkt, berust het twaalfde middel op een verkeerde lezing van de bestreden bepaling.

Uit de voormelde parlementaire voorbereiding blijkt immers dat het register met de openbaarheidsaanvragen een bestuursdocument is, dat ten aanzien van eenieder openbaar kan worden gemaakt. De bestreden bepaling voorziet in een vereenvoudigde procedure voor de aanvrager zelf, die automatisch toegang krijgt tot de registratie van zijn eigen aanvraag tot openbaarheid. Zulks doet evenwel geen afbreuk aan de toegang die eenieder heeft tot dat register, zij het dat zij daartoe de normale aanvraagprocedure van de artikelen II.40 en volgende van het Vlaamse Bestuursdecreet dienen te volgen en hun aanvraag aldus wordt onderzocht in het licht van de toepasselijke uitzonderingsgronden.

B.63.3. Het twaalfde middel in de zaak nr. 7119 is derhalve niet gegrond.

B.64. Het dertiende en het veertiende middel in de zaak nr. 7119 zijn gericht tegen de artikelen II.48 tot II.51 van het Vlaamse Bestuursdecreet, die betrekking hebben op de beroepsprocedure bij de beroepsinstantie « openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie ». Het betreft het beroep dat door de aanvrager kan worden ingesteld tegen een beslissing van een overheidsinstantie over een aanvraag tot openbaarheid, verbetering of aanvulling van een bestuursdocument, tegen het uitblijven van een beslissing of tegen een onwillige uitvoering van een beslissing tot openbaarmaking, verbetering of aanvulling.

B.65. In het dertiende middel betwisten de verzoekende partijen het feit dat, krachtens artikel II.49, de registratie van het door de aanvrager ingestelde beroep enkel openbaar is voor de aanvrager zelf, en niet voor de persoon waarop de aanvraag betrekking heeft.

B.66.1. Artikel II.49, eerste lid, van het Vlaamse Bestuursdecreet bepaalt :

« De beroepsinstantie die een beroep ontvangt, noteert dat zo snel mogelijk in een register, met vermelding van de ontvangstdatum. De registratie is openbaar voor de aanvrager die het beroep heeft ingesteld en voor de betrokken overheidsinstantie ».

B.66.2. Om dezelfde redenen als uiteengezet in B.63.2, berust het dertiende middel op een verkeerde lezing van de bestreden bepaling.

Zoals inzake artikel II.41, heeft de decreetgever inzake artikel II.49 verduidelijkt dat « het register (met alle ingediende beroepen) ten aanzien van iedereen als een bestuursdocument beschouwd wordt en dus principieel openbaar kan gemaakt worden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, p. 81). Daartoe dient in beginsel de normale aanvraagprocedure van de artikelen II.40 en volgende van het Vlaamse Bestuursdecreet te worden gevolgd. De bestreden bepaling voorziet louter in een vereenvoudigde toegang tot de registratie van het ingestelde beroep voor de aanvrager die het beroep instelt zelf.

B.66.3. Het dertiende middel in de zaak nr. 7119 is derhalve niet gegrond.

B.67.1. In het eerste onderdeel van het veertiende middel betwisten de verzoekende partijen het feit dat, krachtens de artikelen II.49 en II.50 van het Vlaamse Bestuursdecreet, enkel de overheid en de aanvrager deelnemen aan de procedure voor de beroepsinstantie, en niet de persoon op wie de aanvraag betrekking heeft.

B.67.2. Artikel II.49, tweede lid, van het Vlaamse Bestuursdecreet bepaalt :

« De beroepsinstantie brengt de betrokken overheidsinstantie onmiddellijk op de hoogte van het beroep ».

Artikel II.50, § 1, van het Vlaamse Bestuursdecreet bepaalt :

« De beroepsinstantie spreekt zich uit over het beroep en brengt zowel de aanvrager als de betrokken overheidsinstantie binnen een termijn van dertig kalenderdagen per brief, e-mail of, in voorkomend geval, per webformulier op de hoogte van haar beslissing.

Als de beroepsinstantie oordeelt dat ze de aanvraag moeilijk tijdig kan toetsen aan de uitzonderingsgronden, vermeld in dit hoofdstuk, deelt ze 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.

Als de aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen op grond van artikel II.34, 2° of 6°, artikel II.35, 3°, of artikel II.36, § 1, tweede lid, 1°, 5° of 7°, 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 die toestemming nog niet is gevraagd door de betrokken overheidsinstantie ».

B.67.3. De korte beslissingstermijn die is neergelegd in artikel II.50, § 1, van het Vlaamse Bestuursdecreet verantwoordt dat enkel de aanvrager die het beroep instelt en de betrokken overheidsinstantie kunnen deelnemen aan de procedure voor de beroepsinstantie en dat de decreetgever niet heeft voorzien in een mogelijkheid van tussenkomst voor betrokken derden.

De beroepsinstantie dient in welbepaalde omstandigheden contact op te nemen met de betrokken derden. Dit is het geval wanneer zij de openbaarheid afwijst wegens een uitzonderingsgrond waarbij de openbaarheid enkel kan worden toegestaan indien de betrokkene daarmee instemt, en die toestemming nog niet is gevraagd door de betrokken overheidsinstantie.

Daarenboven beschikt de beroepsinstantie, krachtens artikel II.51, over de bevoegdheid om alle betrokken partijen te horen. De beroepsinstantie kan van die onderzoeksmaatregel gebruik maken indien zij dit nodig acht om met kennis van zaken te kunnen oordelen over het ingediende beroep.

Tot slot kan een betrokken derde die niet akkoord gaat met een beslissing van de beroepsinstantie, daartegen een vordering tot schorsing of vernietiging instellen bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

B.67.4. Gelet op hetgeen voorafgaat, is het niet zonder redelijke verantwoording dat de betrokken derden niet kunnen tussenkomen in de procedure voor de beroepsinstantie.

B.67.5. Het eerste onderdeel van het veertiende middel is niet gegrond.

B.68. In het tweede onderdeel van het veertiende middel betwisten de verzoekende partijen het feit dat de bestreden artikelen II.48 tot II.51 van het Vlaamse Bestuursdecreet voorzien in een « devolutief beroep ». In zoverre de beroepsinstantie, na te hebben vastgesteld dat de door de overheidsinstantie aangevoerde uitzonderingsgronden onwettig zijn, andere uitzonderingsgronden kan toepassen en nieuwe gegevens in aanmerking kan nemen om het verzoek tot openbaarheid te weigeren, zou het administratief beroep tot nadeel van de aanvrager kunnen strekken, hetgeen een onevenredige beperking zou inhouden van het recht op toegang tot bestuursdocumenten zoals gewaarborgd bij artikel 32 van de Grondwet.

B.69.1. De bestreden artikelen II.48 tot II.51, die voorzien in een georganiseerd administratief beroep bij de beroepsinstantie, zijn in grote mate overgenomen uit de artikelen 22 tot 25 van het decreet van 26 maart 2004 « betreffende de openbaarheid van bestuur ».

Uit de beslissingspraktijk van de beroepsinstantie blijkt

« dat het georganiseerd administratief beroep dat de decreetgever heeft ingesteld in het openbaarheidsdecreet een devolutief karakter heeft en dus inhoudt dat het openbaarheidsverzoek in graad van beroep volledig opnieuw dient te worden beoordeeld; dat de beroepsinstantie hierbij in haar beslissing over het administratief beroep ook rekening moet houden met wijzigingen in de juridische of feitelijke elementen van de zaak, die zich ondertussen hebben voorgedaan, na het indienen van het beroepschrift » (OVB/2017/43 van 17 maart 2017);

« dat de beroepsinstantie, ingeval een ontvankelijk beroepschrift is ingediend, over dezelfde beoordelingsbevoegdheid beschikt als de instantie in eerste aanleg; dat het onderzoek van de aanvraag in beroep wordt overgedaan en niet beperkt is tot de gronden die in eerste aanleg werden ingeroepen om de openbaarmaking van het gevraagde bestuursdocument te weigeren » (OVB/2009/38 van 17 april 2009).

In dezelfde zin heeft de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verduidelijkt :

« Door de devolutive werking van het georganiseerd beroep verwerft de Beroepsinstantie op grond van deze bepaling de beslissingsmacht over de zaak zelf, op dezelfde wijze als de in artikel 4 van het decreet bedoelde instanties. Die beslissingsmacht laat de Beroepsinstantie toe om haar beslissing te steunen op een andere reden of weigeringsgrond dan die welke in eerste aanleg voor het betrokken bestuur werden ingeroepen » (RvSt, 28 maart 2019, nr. 244.047).

B.69.2. Gelet op de devolutive werking van het georganiseerd administratief beroep, beschikt de beroepsinstantie over dezelfde beoordelingsbevoegdheid als de overheidsinstantie die in eerste aanleg heeft beslist. Zij dient de aanvraag tot openbaarheid aldus volledig opnieuw te onderzoeken, rekening houdend met alle feitelijke en juridische elementen van de zaak, met inbegrip van wijzigingen die zich sedert de beslissing in eerste aanleg mogelijk hebben voorgedaan. Zij dient de toepasselijkheid van de decretale uitzonderingsgronden ambtshalve te onderzoeken, ongeacht de uitzonderingsgronden die in eerste aanleg werden aangevoerd.

Net zoals de overheidsinstantie die in eerste aanleg heeft beslist, moet de beroepsinstantie aldus *in concreto* beoordelen of de openbaarmaking moet worden geweigerd op grond van een van de decretale uitzonderingsgronden, die beperkend moeten worden geïnterpreteerd. Zij dient hierbij erover te waken dat geen afbreuk wordt gedaan aan het grondwettelijk gewaarborgde recht op openbaarheid van bestuur.

B.69.3. Het feit dat de situatie van de beroepsindiener ongunstiger kan worden als gevolg van de beslissing na beroep, is eigen aan de devolutive werking van dat beroep. Zulks volstaat niet om vast te stellen dat de bestreden bepalingen afbreuk doen aan de rechten van de betrokkenen.

B.69.4. Het tweede onderdeel van het veertiende middel is niet gegrond.

e) De klachten (vijftiende middel in de zaak nr. 7119)

B.70. Het vijftiende middel in de zaak nr. 7119 is gericht tegen de artikelen II.76 en II.77 van het Vlaamse Bestuursdecreet, die betrekking hebben op het klachtenrecht.

Krachtens artikel II.75 heeft iedereen het recht om kosteloos een klacht in te dienen bij de in artikel II.74 vermelde overheidsinstanties, over een handeling die die overheidsinstantie heeft verricht of over de werking van die overheidsinstantie.

B.71.1 In het eerste onderdeel van het vijftiende middel betwisten de verzoekende partijen het feit dat artikel II.76 de verplichting oplegt om in de schriftelijke klacht het adres van de indiener van die klacht mee te delen, terwijl die verplichting bij een mondelinge klacht niet geldt. De bestreden bepaling zou aldus op discriminerende wijze afbreuk doen aan het bij artikel 22 van de Grondwet gewaarborgde recht op eerbiediging van het privéleven en aan het in artikel 28 van de Grondwet vastgelegde petitierecht.

B.71.2. Artikel 28 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht verzoekschriften, door een of meer personen ondertekend, bij de openbare overheden in te dienen.

Alleen de gestelde overheden hebben het recht verzoekschriften in gemeenschappelijke naam in te dienen ».

B.72.1. Het bestreden artikel II.76 van het Vlaamse Bestuursdecreet bepaalt :

« § 1. Een klacht kan mondeling of schriftelijk ingediend worden.

Onder schriftelijk wordt verstaan : per brief, per e-mail of, in voorkomend geval, per webformulier.

§ 2. Een schriftelijke klacht is ontvankelijk als :

1° de naam en het adres van de indiener van de klacht bekend zijn;

2° de klacht een omschrijving bevat van de feiten waartegen ze gericht is ».

B.72.2. In de parlementaire voorbereiding wordt inzake die bepaling uiteengezet :

« Voor mondelinge klachten, die ook mondeling kunnen beantwoord worden, is een onderzoek naar ontvankelijkheid niet noodzakelijk : instanties kunnen mondelinge klachten ook behandelen zonder dat ze het adres van de indiener kennen.

Voortaan zullen ‘ naam en adres ’ een ontvankelijkheidsvereiste zijn voor schriftelijke klachten, naar analogie met artikel II.40, § 2 (met betrekking tot toegang tot bestuursdocumenten). In dat artikel wordt ook expliciet vereist dat de indiener van de klacht een (post)adres opgeeft en niet alleen een correspondentieadres (bijvoorbeeld e-mailadres), om te vermijden dat een klacht onder een fictieve naam wordt ingediend.

Met het oog op het verder onderzoek van de klacht en een eventuele bemiddelingspoging, is het belangrijk dat naam en adres van de indiener bekend zijn bij de klachtenvoorziening » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, p. 105).

B.72.3. De bestreden bepaling is niet zonder redelijke verantwoording. De decreetgever vermocht ervan uit te gaan dat het meedelen van het adres in de schriftelijke klacht noodzakelijk is om te vermijden dat een klacht onder een fictieve naam wordt ingediend, evenals voor het verdere onderzoek van de klacht en een eventuele bemiddelingspoging. De verzoekende partijen tonen niet aan op welke wijze die vereiste op onevenredige wijze afbreuk doet aan het recht op eerbiediging van het privéleven of aan het in artikel 28 van de Grondwet neergelegde petitierecht, dat het recht inhoudt om zich schriftelijk tot de openbare overheden te richten.

Het kan voorts worden verantwoord dat die vereiste enkel geldt voor schriftelijke klachten en niet voor mondelinge klachten, die immers ook mondeling worden beantwoord en waarbij het risico op klachten onder een fictieve naam aanzienlijk kleiner kan worden geacht.

B.72.4. Het eerste onderdeel van het vijftiende middel is niet gegrond.

B.73. In het tweede onderdeel van het vijftiende middel betwisten de verzoekende partijen het feit dat, krachtens artikel II.77, § 1, 4°, van het Vlaamse Bestuursdecreet, de overheidsinstantie niet verplicht is de klacht te behandelen wanneer die betrekking heeft op feiten waarover niet alle georganiseerde administratieve beroepsmogelijkheden werden aangewend of waarover een jurisdictioneel beroep aanhangig is.

B.74.1. Artikel II.77, § 1, 4°, c), van het Vlaamse Bestuursdecreet, dat is overgenomen uit artikel 9, eerste lid, 4°, van het decreet van 1 juni 2001 « houdende toekenning van een klachtrecht ten aanzien van bestuursinstellingen », bepaalt :

« Een overheidsinstantie als vermeld in artikel II.74, eerste lid, is niet verplicht de klacht te behandelen als :

[...]

4° de klacht betrekking heeft op feiten :

[...]

c) waarover alle georganiseerde administratieve beroepsmogelijkheden niet werden aangewend of waarover een juridictioneel beroep aanhangig is ».

B.74.2. De decreetgever heeft inzake de klachtenprocedure verduidelijkt :

« De klachtenprocedure moet goed onderscheiden worden van de behandeling van juridische claims die burgers ten aanzien van de overheid kunnen instellen : een burger die inhoudelijke bezwaren heeft tegen zijn belastingaanslag, kan die aanslag in rechte betwisten maar kan daarnaast niet ook nog een klacht indienen (cf ook *infra* artikel II.77, § 1); hetzelfde geldt voor schadeclaims van burgers ten aanzien van de overheid, ook als de overheid optreedt als eigen verzekeraar en dus zelf de schadeclaims behandelt.

Voor de grensgevallen tussen een klacht en een juridische claim, zal zoals dit op dit moment ook al gebeurt afstemming noodzakelijk zijn tussen de klachtvoorziening en de juridische dienst om te bepalen of de klacht al dan niet een rechtsvordering is. Desgevallend kan contact worden opgenomen met de indiener om duidelijkheid te scheppen over zijn intenties » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, p. 103).

Wat in het bijzonder het bestreden artikel II.77, § 1, 4°, c), van het Vlaamse Bestuursdecreet betreft, is in de parlementaire voorbereiding vermeld :

« Deze bepaling is bedoeld om die [administratieve] beroeps- of juridictionele procedures niet te doorkruisen, noch inhoudelijk, noch wat bijvoorbeeld dwingende termijnen betreft » (*ibid.*, p. 106).

B.74.3. Uit de voormelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de klachtenprocedure in beginsel niet bedoeld is voor het behandelen van rechtsvorderingen van de burgers.

Dat onderscheid, evenals de wil om te vermijden dat de klachtenprocedure de administratieve beroeps- of juridictionele procedures doorkruist, kan verantwoorden dat de decreetgever heeft bepaald dat de overheidsinstantie de klacht niet dient te behandelen indien alle georganiseerde administratieve beroepsmogelijkheden niet werden aangewend of een juridictioneel beroep aanhangig is.

De bestreden bepaling voorziet daarenboven enkel dat de overheidsinstantie « niet verplicht » is om de klacht in het voormelde geval te behandelen. Niets verhindert de overheidsinstantie die klacht alsnog te behandelen indien zij dit wenselijk acht om een einde te maken aan het geschil. Indien zij beslist de klacht niet te behandelen, dient die beslissing overeenkomstig artikel II.77, § 2, te worden gemotiveerd en binnen tien kalenderdagen aan de indiener van de klacht ter kennis te worden gebracht.

B.74.4. Het bestreden artikel II.77, § 1, 4°, c), van het Vlaamse Bestuursdecreet doet bijgevolg niet op onevenredige wijze afbreuk aan het in artikel 28 van de Grondwet vastgelegde petitierecht.

B.74.5. Het tweede onderdeel van het vijftiende middel is niet gegrond.

III. Wat de organisatorische bepalingen betreft : de vernietiging van bestuursdocumenten (zestiende middel in de zaak nr. 7119 en tweede middel in de zaak nr. 7148)

B.75.1. Het zestiende middel in de zaak nr. 7119 is gericht tegen de artikelen III.80 tot III.82 en III.87 tot III.89 van het Vlaamse Bestuursdecreet.

B.75.2. Die bepalingen regelen het beheer en de bewaring van de bestuursdocumenten van de Vlaamse administratie, van de Vlaamse administratieve rechtscolleges, van de Vlaamse adviesorganen, van de Vlaamse openbare instellingen en, voor zover het beheer en de bewaring tot de gewestelijke aangelegenheden behoort (zie arrest nr. 57/2012 van 3 mei 2012), van de lokale overheden.

De vermelde overheden dragen de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het beheren en bewaren van de bestuursdocumenten die ze hebben opgemaakt of ontvangen, gedurende de volledige levenscyclus van de creatie, verwerving of ontvangst tot aan de eventuele vernietiging (artikel III.80).

B.75.3. Artikel III.81 bepaalt :

« § 1. De overheidsinstanties, vermeld in artikel III.79, § 1, beheren en bewaren de bestuursdocumenten die onder hun bestuurlijke verantwoordelijkheid vallen in goede, geordende en toegankelijke staat.

§ 2. Het beheer en de bewaring van bestuursdocumenten wordt vastgelegd in beheersregels.

De overheidsinstanties, vermeld in artikel III.79, § 1, wijzen een verantwoordelijke aan die de beheersregels vastlegt, opvolgt en uitvoert.

Elke overheidsinstantie waakt erover dat de beheersregels toegepast en geëvalueerd worden, overeenkomstig hun eigen systeem van interne controle.

§ 3. De Vlaamse Regering stelt de nadere bepalingen vast met betrekking tot de beheersregels en regelt de taken, de deskundigheid en de deontologische code van de verantwoordelijke ».

B.75.4. Artikel III.82 bepaalt :

« § 1. De overheidsinstanties, vermeld in artikel III.79, § 1, maken de categorieën van bestuursdocumenten bekend waarvoor ze de bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen.

Het eerste lid is ook van toepassing op de bestuursdocumenten die de overheidsinstantie verworven heeft van een derde en die door de wilsuiking van die derde niet of beperkt openbaar gemaakt mogen worden.

§ 2. De overheidsinstanties, vermeld in artikel III.79, § 1, publiceren de categorieën van bestuursdocumenten waarvoor ze de bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen en de selectieregels in het centrale register van de Vlaamse overheid.

§ 3. De Vlaamse Regering stelt de nadere regels vast voor dat register en kan bepalen onder welke voorwaarden afgeweken kan worden van de publicatie in het centrale register ».

B.75.5. Artikel III.87 bepaalt :

« § 1. Voor elke categorie van bestuursdocumenten worden selectieregels opgesteld die minstens de volgende gegevens bevatten :

1° een betekenisvolle naam en omschrijving;

2° het administratieve of juridische nut, verduidelijkt door een bewaartermijn met bijbehorende motivering;

3° de aanduiding van de waarde voor het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden, verduidelijkt door de definitieve bestemming, die ofwel een vernietiging ofwel een permanente bewaring inhoudt, met bijbehorende motivering.

De selectiecommissie, vermeld in artikel III.88, § 1, kan beslissen dat de selectieregels meer gegevens moeten bevatten.

§ 2. De selectieregels hebben uitwerking vanaf de bekendmaking ervan in het register, vermeld in artikel III.82, § 2.

§ 3. De bekendgemaakte selectieregels zijn geldig voor de duur van ten hoogste vijf jaar of tot op het moment dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor bestuursdocumenten overgedragen wordt conform artikel III.83.

§ 4. De Vlaamse Regering stelt de nadere bepalingen vast voor de opmaak, de goedkeuring en de onderlinge consistentie van de selectieregels ».

B.75.6. Artikel III.88 bepaalt :

« § 1. De Vlaamse Regering richt een selectiecommissie op voor de overheidsinstanties, vermeld in artikel III.79, § 1, 1°, 2°, 3° en 4°, en kan een of meer selectiecommissies oprichten voor de overheidsinstanties, vermeld in artikel III.79, § 1, 5°. Deze selectiecommissies zijn belast met het opstellen en actualiseren of goedkeuren van de selectieregels.

§ 2. Voor de categorieën van bestuursdocumenten die betrekking hebben op activiteiten of taken die toegewezen zijn aan een overheidsinstantie, stelt de overheidsinstantie, in samenwerking met de selectiecommissie, de selectieregels op.

§ 3. De Vlaamse Regering stelt de nadere bepalingen vast voor de samenstelling en de werking van de opgerichte selectiecommissies en stelt de vergoedingen van de leden ervan vast ».

B.75.7. Artikel III.89 bepaalt :

« § 1. De overheidsinstanties, vermeld in artikel III.79, § 1, kunnen bestuursdocumenten alleen vernietigen conform de toepasselijke bekendgemaakte selectieregels.

§ 2. Tot op het moment dat selectieregels als vermeld in artikel III.87 worden bekendgemaakt, blijven de selectielijsten, vermeld in artikel 5 van de Archiefwet van 24 juni 1955 of in artikel 11 van het Archiefdecreet van 9 juli 2010, gelden en kunnen de overheidsinstanties, vermeld in artikel III.79, § 1, bestuursdocumenten vernietigen conform de selectielijsten.

De selectielijsten, vermeld in het eerste lid, verliezen hun geldigheid vijf jaar na de inwerkingtreding van deze bepaling.

§ 3. Bestuursdocumenten waarvoor geen selectieregels als vermeld in artikel III.87, of geldige selectielijsten als vermeld in paragraaf 2, bekendgemaakt zijn, kunnen alleen vernietigd worden met toestemming van de bevoegde selectiecommissie.

De Vlaamse Regering stelt de nadere regels vast voor die procedure.

§ 4. De overheidsinstanties, vermeld in artikel III.79, § 1, houden van de vernietiging van bestuursdocumenten een gedateerde verklaring bij die ten minste een specificatie van de vernietigde bestuursdocumenten bevat en een verwijzing naar de bepaling die de vernietiging toelaat.

De Vlaamse Regering stelt de nadere regels vast voor de inhoud en de bekendmaking van deze verklaring ».

B.76. De bestreden bepalingen zijn grotendeels overgenomen uit het decreet van 9 juli 2010 « betreffende de bestuurlijk-administratieve archiefwerking » (het zogenaamde Archiefdecreet), dat door het Vlaamse Bestuursdecreet is opgeheven.

Het Archiefdecreet verplichtte de betrokken overheidsinstanties met name tot de bewaring van de bestuursdocumenten in goede, geordende en toegankelijke staat gedurende de volledige levenscyclus, van de creatie, verwerving of ontvangst tot aan de eventuele vernietiging (artikel 5, § 2). Het bepaalde eveneens dat de Vlaamse Regering de nadere regels voor het beheer van de bestuursdocumenten diende vast te stellen (artikel 7, § 2). Het voorzag in een selectiecommissie, die selectielijsten opstelde volgens nadere bepalingen vastgesteld door de Vlaamse Regering (artikel 11), en het bepaalde dat de betrokken overheidsinstanties een bestuursdocument alleen konden vernietigen als ze over een vastgestelde selectielijst beschikten en als die vernietiging overeenstemde met de bepalingen van de vastgestelde selectielijst (artikel 12).

B.77.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7148 voeren aan dat de betrokken overheden, als gevolg van de bestreden bepalingen, onmiddellijk kunnen overgaan tot het vernietigen van bestuursdocumenten. De bestreden bepalingen zouden aldus het recht om elk bestuursdocument te raadplegen belemmeren, het recht op toegang tot milieu-informatie onmogelijk maken en de toegang tot de rechter bemoeilijken. Voorts betwisten de verzoekende partijen het feit dat de bestreden bepalingen verordenende bevoegdheid verlenen aan de bevoegde selectiecommissies.

B.77.2. Vermits de verzoekende partijen enkel grieven ontwikkelen tegen de artikelen III.87 tot III.89 van het Vlaamse Bestuursdecreet, beperkt het Hof zijn onderzoek tot die bepalingen.

B.78.1. De parlementaire voorbereiding heeft inzake het bestreden artikel III.87 verduidelijkt :

« Het eerste lid van paragraaf 1 geeft aan dat er voor elke categorie van bestuursdocumenten een selectieregel moet opgesteld worden. Daarnaast wordt de minimale inhoud van een selectieregel op decretaal niveau vastgelegd, aangezien de vernietiging van bestuursdocumenten het grondwettelijk recht van de burger om een afschrift van bestuursdocumenten te ontvangen inperkt. Een selectieregel bevat minimaal volgende elementen. Ten eerste een betekenisvolle naam en een heldere en begrijpelijke omschrijving. Ten tweede een aanduiding van het administratieve of juridische nut verduidelijkt door een voldoende gemotiveerde bewaartermijn. Ten slotte moet ook de waarde voor het algemeen belang, de waarde voor wetenschappelijk of historisch onderzoek of de waarde voor statistische doeleinden geëxpliciteerd worden. Dit gebeurt door een duidelijk gemotiveerde definitieve bestemming toe te kennen waarbij er in principe twee opties zijn, namelijk bewaren of vernietigen. In sommige gevallen kan er natuurlijk geopteerd worden voor een compromis tussen bewaren en vernietigen door middel van een vooraf gedefinieerde steekproef. Hier wordt bij voorkeur een mathematische steekproef gehanteerd. De bestemming houdt rekening met de waarde die de bestuursdocumenten kunnen hebben als onderdeel van het culturele patrimonium van de Vlaamse Gemeenschap » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, p. 193).

Voorts preciseert de parlementaire voorbereiding inzake artikel III.88 :

« Overheidsinstanties mogen hun bestuursdocumenten niet zomaar vernietigen. Vernietiging van bestuursdocumenten is namelijk een inperking van het grondwettelijk recht van de burger om een afschrift van bestuursdocumenten te ontvangen. Doordat de bestuursdocumenten in kwestie vernietigd zijn, kan er ook geen afschrift meer verstrekt worden. Daarom voorziet dit artikel in drie verschillende scenario's die gevolgd moeten worden vooraleer de overheidsinstantie kan overgaan tot vernietiging van de bestuursdocumenten in kwestie.

In het eerste scenario beschikt de overheidsinstantie over door de selectiecommissie opgestelde en/of goedgekeurde selectieregels, die als bestemming ' vernietigen ' hebben, voor die categorieën van bestuursdocumenten waarvan hij specifieke bestuursdocumenten wil vernietigen. Op basis van deze goedgekeurde selectieregels kan de overheidsinstantie beslissen om zijn bestuursdocumenten al dan niet te vernietigen. De overheidsinstantie heeft steeds deze keuze, aangezien er geen vernietigingsplicht bestaat. Er is namelijk enkel een bewaarplicht als de bestemming van de betreffende selectieregel ' bewaren ' is. Beschikt een overheidsinstantie niet over door de selectiecommissie goedgekeurde selectieregels dan dient ze het tweede of derde scenario te volgen. Deze scenario's worden hieronder verder toegelicht.

In het tweede scenario beschikt de overheidsinstantie over een selectielijst die is opgemaakt en goedgekeurd conform de bepalingen zoals vermeld in artikel 5 van de Archiefwet van 24 juni 1955 of conform de bepalingen zoals vermeld in artikel 11 van het Archiefdecreet van 9 juli 2010. Als een overheidsinstantie nog over een dergelijke selectielijst beschikt, kan ze die bestuursdocumenten waarvan op het niveau van de categorie was aangegeven dat ze in aanmerking kwamen voor vernietiging, ook effectief vernietigen. Ook hier heeft de overheidsinstantie steeds de keuze om al dan niet over te gaan tot vernietiging, aangezien er noch in de Archiefwet van 24 juni 1955 noch in het Archiefdecreet van 9 juli 2010 sprake was van een vernietigingsplicht. Ook in de voorgaande regelgevingen was enkel sprake van een impliciete bewaarplicht. Deze selectielijsten verliezen echter hun waarde van zodra deze bepaling langer dan vijf jaar in werking is getreden. Na vijf jaar moeten deze selectielijsten geactualiseerd worden door de bevoegde selectiecommissie die selectieregels moet opstellen voor die categorieën van bestuursdocumenten die opgenomen waren in de selectielijst. Indien dit niet het geval is, dienen zij het derde scenario te volgen.

In het derde scenario zijn er (nog) geen selectieregels opgesteld en goedgekeurd voor de bestuursdocumenten die de overheidsinstantie wil vernietigen en is er ook niets bepaald in de selectielijsten die opgemaakt en goedgekeurd zijn conform de bepalingen zoals vermeld in artikel 5 van de Archiefwet van 24 juni 1955 of conform de bepalingen zoals vermeld in artikel 11 van het Archiefdecreet van 9 juli 2010. Als dit scenario zich voordoet kan de overheidsinstantie een toestemming tot vernietiging vragen aan de bevoegde selectiecommissie. De Vlaamse Regering zal de procedure die hiervoor gevolgd moet worden, nader bepalen.

Onafhankelijk van het scenario waarvan de overheidsinstantie gebruik maakt om bestuursdocumenten te vernietigen, houdt ze steeds een gedateerde verklaring bij die deze vernietiging documenteert. Deze verklaring bevat minstens een aanduiding van de (categorieën van) bestuursdocumenten die vernietigd werden, een aanduiding van het gevolgde scenario en een verwijzing naar de selectieregel die de vernietiging toelaat. De Vlaamse Regering zal de inhoud van deze verklaring en de wijze waarop deze bekendgemaakt wordt concreter vormgeven » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, pp. 195-196).

B.78.2. Uit de bewoordingen van de bestreden bepalingen, evenals uit de voormelde parlementaire voorbereiding vloeit voort dat de betrokken overheidsinstanties bestuursdocumenten in beginsel alleen kunnen vernietigen conform de toepasselijke bekendgemaakte selectieregels (artikel III.89, § 1). Die selectieregels vermelden, met bijbehorende motivering, een bewaartermijn, evenals de definitieve bestemming, die ofwel een vernietiging ofwel een permanente bewaring inhoudt (artikel III.87). Zij worden per categorie van bestuursdocumenten opgesteld door een selectiecommissie, die op haar beurt dient te worden opgericht door de Vlaamse Regering (artikel III.88).

Bestuursdocumenten waarvoor geen selectieregels zijn bekendgemaakt, kunnen alleen worden vernietigd conform de selectielijsten, vermeld in de archiefwet van 24 juni 1955 of in het decreet van 9 juli 2010 « betreffende de bestuurlijk-administratieve archiefwerking » (artikel III.89, § 2). Bij gebrek aan dergelijke selectielijsten, kunnen de bestuursdocumenten alleen worden vernietigd met toestemming van de bevoegde selectiecommissie, overeenkomstig de door de Vlaamse Regering vastgestelde procedure (artikel III.89, § 3).

Bij vernietiging van een bestuursdocument, dient de overheidsinstantie daarvan een gedateerde verklaring bij te houden die ten minste een specificatie van de vernietigde bestuursdocumenten bevat en een verwijzing naar de bepaling die de vernietiging toelaat (artikel III.89, § 4).

B.78.3. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de decreetgever de vernietiging van bestuursdocumenten met voldoende waarborgen heeft omringd om te verhinderen dat die vernietiging afbreuk doet aan de rechten van de betrokken rechtsonderhorigen.

B.78.4. Zowel de Vlaamse Regering, in haar uitvoeringsbepalingen, als de voormelde selectiecommissies, bij het opstellen van de selectieregels en het verlenen van individuele toestemming, alsook de betrokken overheidsinstanties, bij de toepassing van de toepasselijke bepalingen en selectieregels, zijn ertoe gehouden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur na te leven, die met name vereisen dat bestuursdocumenten niet voortijdig en op willekeurige wijze worden vernietigd.

In zoverre de verzoekende partijen aanvoeren dat de bestreden bepalingen tot gevolg hebben dat bestuursdocumenten voortijdig en willekeurig worden vernietigd, bekritiseert het middel dan ook niet de wetskrachtige norm zelf, doch wel de mogelijk onwettige toepassing ervan, waarover het Hof zich niet vermag uit te spreken.

B.78.5. Het volstaat vast te stellen dat de aan de selectiecommissie toegekende bevoegdheid om de selectieregels op te stellen, die commissie toelaat regels te formuleren die de overheidsinstanties er geenszins toe kunnen verplichten tot vernietiging over te gaan, maar hun in voorkomend geval enkel de mogelijkheid daartoe bieden. Vermits de decreetgever zelf heeft bepaald welke gegevens die selectieregels minstens dienen te bevatten en de Vlaamse Regering de nadere bepalingen voor de opmaak, de goedkeuring en de onderlinge consistentie van de selectieregels vaststelt, vormt het vaststellen van die selectieregels per categorie van bestuursdocumenten in ieder geval louter een aanvullende uitvoeringsmaatregel met een beperkte en technische draagwijdte.

B.78.6. Het zestiende middel is niet gegrond.

IV. Wat de opheffingsbepalingen betreft : de opheffing van het decreet van 26 maart 2004 « betreffende de openbaarheid van bestuur » (enig middel in de zaak nr. 7100 en zeventiende middel in de zaak nr. 7119)

B.79. Het zesde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7100 en het zeventiende middel in de zaak nr. 7119 zijn gericht tegen artikel IV.273, 4°, van het Vlaamse Bestuursdecreet, dat voorziet in de opheffing van het decreet van 26 maart 2004 « betreffende de openbaarheid van bestuur ».

De verzoekende partijen betwisten de beperkingen op de openbaarheid van bestuur die het bestreden decreet zou invoeren, die worden bestreden in het eerste middel in de zaak nr. 7100 en in het derde, zesde, elfde en dertiende middel in de zaak nr. 7119. Om dezelfde redenen als uiteengezet in die middelen, zou de opheffing van het decreet van 26 maart 2004 afbreuk doen aan de artikelen 23 en 32 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het Verdrag van Aarhus.

B.80.1. Om de in B.7 tot B.17, B.24 tot B.28, B.34 tot B.35, B.55 tot B.61 en B.65 tot B.66 uiteengezette redenen, zijn het eerste middel in de zaak nr. 7100 en het derde, zesde, elfde en dertiende middel in de zaak nr. 7119 niet gegrond.

Vermits de verzoekende partijen geen afzonderlijke grieven aanvoeren tegen de bepaling strekkende tot opheffing van het decreet van 26 maart 2004 « betreffende de openbaarheid van bestuur », zijn de middelen gericht tegen die opheffingsbepaling eveneens niet gegrond.

B.80.2. Het zesde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7100 en het zeventiende middel in de zaak nr. 7119 zijn niet gegrond.

V. Wat de ontstentenis van advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit betreft (achttiende middel in de zaak nr. 7119)

B.81. In het achttiende middel in de zaak nr. 7119 betwisten de verzoekende partijen het feit dat de in de overige middelen bestreden bepalingen van het Vlaamse Bestuursdecreet werden aangenomen zonder dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit werd ingewonnen. De bestreden bepalingen zouden aldus afbreuk doen aan de artikelen 10, 11, 23 en 32 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de algemene verordening gegevensbescherming.

B.82.1. Artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming bepaalt :

« De lidstaten raadplegen de toezichthoudende autoriteit bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking ».

B.82.2. Zonder dat moet worden beoordeeld of het Hof bevoegd is om de grief te onderzoeken die is afgeleid uit de schending van artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming, volstaat het vast te stellen dat de verzoekende partijen niet aantonen welke van de bestreden bepalingen de « verwerking » van persoonsgegevens betreffen en dienvolgens onder het toepassingsgebied van die bepaling ressorteren.

In zoverre de verzoekende partijen in de zaak nr. 7119 in het bijzonder verwijzen naar de in het eerste en het tiende middel van het beroep bestreden artikelen II.7 en II.38 van het Vlaamse Bestuursdecreet, kan worden vastgesteld dat die bepalingen niet de verwerking van persoonsgegevens regelen doch louter bepalen dat de regelgeving inzake de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens moet worden nageleefd.

B.82.3. Het achttiende middel in de zaak nr. 7119 is niet gegrond. Er dient bijgevolg niet te worden ingegaan op het verzoek van de verzoekende partijen om aan het Hof van Justitie van de Europese Unie een prejudiciële vraag te stellen.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt de artikelen II.34, 4°, en II.36, 3°, van het Vlaamse Bestuursdecreet van 7 december 2018, in zoverre zij niet bepalen dat de daarin neergelegde uitzonderingsgronden slechts kunnen worden aangevoerd zolang de mogelijkheid bestaat om een strafsanctie of een administratieve sanctie op te leggen;

- onder voorbehoud van de interpretatie vermeld in B.40.2, verwerpt de beroepen voor het overige.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 12 maart 2020.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen