

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.839 van 20 december 2024
in de zaak A. 237.964/IX-10.184**

In zake: de VZW GLOBAL ACTION IN THE INTEREST OF ANIMALS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stijn Vandamme en Vanessa McClelland
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJK GEWEST,
vertegenwoordigd door de commissie voor de toegang tot
bestuursdocumenten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Patrik De Maeyer en Daisy Daniels
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij:

de VRIJE UNIVERSITEIT BRUSSEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jens Debièvre en Jeffrey Roegiers
kantoor houdend te 1000 Brussel
Havenlaan 86 C/113b
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 december 2022, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de commissie voor toegang tot bestuursdocumenten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest van 14 oktober 2022 waarbij zij zich onbevoegd verklaart om zich uit te spreken over het beroep

van de vzw *Global Action in the Interest of Animals* (GAIA) met betrekking tot een openbaarheidsverzoek bij de Ethische Commissie Dierproeven van de Vrije Universiteit Brussel.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De Vrije Universiteit Brussel heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 6 maart 2023. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij, de tussenkomende partij en de verzoekende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting van 4 november 2024, welke zitting is uitgesteld naar de terechtzitting die heeft plaatsgevonden op 2 december 2024.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Vanessa McClelland, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Daisy Daniels, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaten Jeffrey Roegiers en Lore Derdeyn, die verschijnen voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een andersluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3. Met een brief, gedateerd 29 juli 2022, vraagt verzoekster aan de Ethische Commissie Dierproeven (hierna: ECD) van de Vrije Universiteit Brussel (VUB) in het kader van de openbaarheid van bestuur een afschrift van alle beslissingen van de ECD van de VUB die zijn genomen tussen 1 mei 2022 en 29 juli 2022 als bevoegde instantie voor de vergunningsbeslissingen inzake dierproeven in de zin van de artikelen 36 en 59 van richtlijn 2010/63/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2010 ‘betreffende de bescherming van dieren die voor wetenschappelijke doeleinden worden gebruikt’ (“richtlijn 2010/63/EU”) en uitleg of verduidelijking omtrent de samenstelling, de interne beslissingswijze en de openbaarmaking van de beslissingen van de ECD in kwestie.

Op 21 september 2022 antwoordt de VUB dat niet wordt ingegaan op het verzoek tot openbaarheid. Geargumenteed wordt dat de “bepalingen van het Bestuursdecreet” niet van toepassing zijn en dat de ECD voldoet aan haar verplichtingen opgelegd bij het koninklijk besluit van 29 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van proefdieren’, dat bepaalt welke informatie zij aan derden mag medelen en de vorm ervan. Verwezen wordt naar de niet-technische samenvattingen van de vergunde projecten en de online vindplaats ervan.

Verzoekster tekent vervolgens een beroep aan tegen deze weigeringsbeslissing bij de commissie voor toegang tot bestuursdocumenten

(ook: CTB), bedoeld bij gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie van 16 mei 2019 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur bij de Brusselse instellingen’ (GDO).

Met de thans bestreden beslissing oordeelt de commissie op 14 oktober 2022 dat zij niet bevoegd is om zich over het beroep uit te spreken. Hierbij wordt de volgende motivering gegeven:

“De Commissie voor Toegang tot Bestuursdocumenten (hierna: de Commissie) is opgericht bij hoofdstuk V van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie van 16 mei 2019 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur bij de Brusselse instellingen’ (hierna: GDO). Volgens artikel 25, § 1, eerste lid, 2°, GDO is de Commissie bevoegd voor de beroepen die worden ingesteld tegen de afwijzingen van opvragingen bedoeld in hoofdstuk III GDO. Het is die bepaling waarop uw cliënte zich steunt om zich te wenden tot de Commissie.

De toepassing van GDO is evenwel beperkt door artikel 3 dat luidt:

‘Dit gezamenlijk decreet en ordonnantie is van toepassing op:

1° de bestuurlijke overheden die afhangen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, hierna ‘gewestelijke bestuurlijke overheden’ genoemd. Voor de toepassing van dit gezamenlijk decreet en ordonnantie worden de gewestelijke organen die adviezen verstrekken in verband met milieu of ruimtelijke ordening, gelijkgesteld met gewestelijke bestuurlijke overheden;

2° de bestuurlijke overheden die de aan de Brusselse Agglomeratie toegewezen bevoegdheden uitoefenen;

Voor de toepassing van dit gezamenlijk decreet en ordonnantie worden die bestuurlijke overheden met de ‘gewestelijke bestuurlijke overheden’ gelijkgesteld;

3° iedere natuurlijke en rechtspersoon die:

a) openbare bestuursfuncties uitoefent, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot het milieu of ruimtelijke ordening;

b) onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder punt 1° of 3° a) belast is met openbare verantwoordelijkheden of functies, of openbare diensten met betrekking tot het milieu of ruimtelijke ordening verleent.

Voor de toepassing van dit gezamenlijk decreet en ordonnantie worden die natuurlijke of rechtspersonen met de ‘gewestelijke bestuurlijke overheden’ gelijkgesteld;

4° de gemeentelijke bestuurlijke overheden, met inbegrip van de gemeentelijke organen die adviezen verstrekken in verband met milieu of ruimtelijke ordening;

5° de gewestelijke en gewestgrensoverschrijdende intercommunales die onder bestuurlijk toezicht staan van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en hun filialen, de gemeentelijke en meergemeentelijke vzw's en de autonome gemeentebedrijven zoals bedoeld in de ordonnantie van 5 juli 2018 betreffende de specifieke gemeentelijke bestuursvormen en de samenwerking tussen gemeenten.

Voor de toepassing van dit gezamenlijk decreet en ordonnantie worden de intercommunales en hun filialen, de gemeentelijke en meergemeentelijke vzw's en de autonome gemeentebedrijven met de 'gemeentelijke bestuurlijke overheden' gelijkgesteld;

6° de bestuurlijke overheden die afhangen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie;

7° de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;

8° de verenigingen bedoeld in hoofdstuk XII en XIIbis van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;

9° de bestuurlijke overheden die afhangen van de Franse Gemeenschapscommissie. Dit gezamenlijk decreet en ordonnantie is ook van toepassing op andere bestuurlijke overheden dan die welke bedoeld worden in het eerste lid, maar enkel in zoverre zij de openbaarmaking van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt om redenen die behoren tot de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie'. Enkel wanneer de (ethische commissie van de) Vrije Universiteit Brussel te dezen zou optreden als een instantie in de hiervoor vermelde gevallen, is de Commissie bevoegd.

Volgens u volgt uit artikel 36 van de Richtlijn 2010/63/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2010 'betreffende de bescherming van dieren die voor wetenschappelijke doeleinden worden gebruikt' dat de ethische commissie van de Vrije Universiteit Brussel als vergunningverlener een bevoegde instantie is die een overheidstaak uitoefent. Die lezing wordt evenwel door de Commissie niet bijgetreden.

De Richtlijn 2010/63 laat uitdrukkelijk toe dat de bevoegde instantie niet een overheidsinstantie is. Zo is in artikel 59, lid 1, van de Richtlijn 2010/63 namelijk te lezen:

'Elke lidstaat wijst één of meer voor de uitvoering van deze richtlijn bevoegde instanties aan.

De lidstaten kunnen ter uitvoering van de specifieke taken van deze richtlijn andere entiteiten dan overheidsinstanties aanwijzen, uitsluitend indien het bewijs is geleverd dat:

- a) de entiteit over de nodige deskundigheid en infrastructuur voor de uitvoering van de taken beschikt, en
- b) er geen belangenconflict is wat betreft de uitvoering van de taken.

Aldus aangewezen entiteiten worden in het kader van deze richtlijn als bevoegde instanties aangemerkt'.

Artikel 36, lid 1, van de Richtlijn 2010/63 dat oplegt dat de bevoegde instantie een vergunning uitreikt voor projecten, samengelezen met artikel 59, lid 1, van die Richtlijn, verhindert niet dat een bevoegde instantie – zelfs al reikt die vergunningen uit – een andere entiteit dan een overheidsinstantie is.

Ook al zou de (ethische commissie van de) Vrije Universiteit Brussel worden beschouwd als de bevoegde instantie in de zin van Richtlijn 2010/63, dan nog zou die aanname niet met zich brengen dat die kan worden gelijkgesteld met een instantie in de zin van artikel 3 GDO. Deze interpretatie wordt bovendien ondersteund door artikel 21 van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’ die toelaat dat een bevoegde instantie wordt aangeduid die wordt belast met het vergunnen van projecten. In de voorbereidende werkzaamheden bij de wet van 27 december 2012 ‘houdende diverse bepalingen inzake dierenwelzijn, CITES, diergezondheid en bescherming van de gezondheid van de gebruikers’, die artikel 21 van de wet van 14 augustus 1986 wijzigt, is namelijk te lezen (Parl.St. Kamer 2012-13, nr. 2512/1, 7: ‘Er kunnen ethische commissies worden opgericht bij gebruikers waar dierproeven worden uitgevoerd. [D]it artikel voorziet de delegatie naar de ethische commissies van de bevoegdheid om toelatingen voor projecten te geven voorzien in artikel 59 van de richtlijn 2010/63. Ethische commissies bestaan reeds van eind de jaren 90. Het voorstel van de Raad van State wordt niet gevolgd op dit punt maar het ontwerp is conform de richtlijn’. De afdeling Wetgeving van de Raad van State had namelijk aanbevolen om de ethische commissies uit het ontwerp weg te laten en ‘een overheidsdienst of een instelling aan te wijzen als de bevoegde instantie en als instantie die de vergunning voor projecten verleent’ (Parl.St. Kamer 2012-13, nr. 2512/1, 36).

Het is de ‘gebruiker’ zelf die, op grond van artikel 17 van het koninklijk besluit van 29 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van proefdieren’, een ethische commissie opricht, en de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft reeds uitdrukkelijk opgemerkt dat de ‘ethische commissie, die optreedt als bevoegde instantie bedoeld in artikel 3, punt 7, van de richtlijn, (...) bepaalde controletaken uit(oefent) die normaal gezien door een overheidsinstantie worden vervuld’ (advies 52.543/1 van 31 januari 2013 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State bij het ontwerp dat uiteindelijk het voornoemde koninklijk besluit van 29 mei 2013 is geworden).

Het komt niet aan de Commissie om zich uit te spreken over de conformiteit van de betrokken delegatie aan het EU-recht en de normenhiërarchie in het algemeen. De Commissie kan enkel vaststellen dat in het voorliggende geval de (ethische commissie van de) Vrije Universiteit Brussel niet valt onder het toepassingsgebied van artikel 3 GDO, omdat er geen openbare bestuursfunctie wordt uitgeoefend, wat in overeenstemming is met de uitdrukkelijke wil van de wetgever zonder dat die is gewijzigd door de ordonnantiegever (die sinds 1 juli 2014 alvast bevoegd is voor het dierenwelzijn (artikel 6, § 1, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen)).

De Commissie is derha[l]ve niet bevoegd om zich uit te spreken over het beroepschrift.”

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4.1. Met een brief van 5 augustus 2024 heeft de tussenkomen­de partij de IXe kamer erop geattendeerd dat het auditors­verslag in de zaak A.239.261/VI-22.581 een ander standpunt zou innemen dan het verslag in deze zaak.

4.2. Op de terechtzitting merkt verzoekster op dat de tussenkomen­de partij in haar brief van 5 augustus 2024 argumenten ontwikkelt die zij al vroeger kon laten gelden. Zij vraagt om de brief te weren uit het debat.

Volgens de tussenkomen­de partij heeft zij in haar brief slechts hernomen wat zij al voorheen in haar procedurestukken heeft doen gelden.

4.3. In de mate dat deze brief van 5 augustus 2024 bijdraagt tot het volgen en het begrijpen van de mondelinge uiteenzetting ter terechtzitting en aldus de zaak verduidelijkt en bespoedigt, kan hij worden aanvaard. Hij wordt echter uit het debat geweerd in de mate dat hij nieuwe feitelijke of juridische aanvullingen bevat die al in het inleidend verzoekschrift hadden kunnen worden aangevoerd. In ieder geval is deze brief louter informatief en moet er niet op worden geantwoord als ware het een procedurestuk.

V. Precisering van het voorwerp van het beroep

5. Het voorwerp van het voorliggende beroep is de beslissing van de CTB, waarbij zij overweegt dat “de (ethische commissie van de) Vrije Universiteit Brussel niet valt onder het toepassingsgebied van artikel 3 GDO” en zich om die reden “niet bevoegd” verklaart “om zich uit te spreken over het beroepschrift”.

Enkel van die beslissing – en, bijgevolg: van dat motief – moet de regelmatigheid worden beoordeeld. Gelet op de hervormingsbevoegdheid waarover de CTB beschikt, moet ook énkelt het motief dat de CTB heeft geleid tot haar beslissing, worden beoordeeld.

In zoverre verzoekster in het inleidend verzoekschrift doorheen de toelichting bij het enige middel ook meermaals opmerkingen formuleert over de motieven waarom de ECD haar initiële aanvraag heeft afgewezen – inzonderheid over het motief dat zij aan haar transparantie- en informatieverplichtingen voldoet middels het vrijgeven van niet-technische samenvattingen – zijn deze niet ter zake. Uit niets blijkt dat die motieven ook aan de CTB kunnen worden toegeschreven en de kritiek erop wordt hierna daarom niet besproken.

Aangezien de CTB niet aan een onderzoek ten gronde is toegekomen, zijn ook de opmerkingen van verzoekster over de grond van de zaak niet pertinent. Ze worden evenmin besproken.

Of de ECD van de VUB beantwoordt aan de Unierechtelijke voorschriften – in het bijzonder aan de voorwaarden om als onafhankelijke instantie te worden aangewezen – of aan de internrechtelijke regels om als ethische commissie aanvaard te worden, is vreemd aan de vraag die de CTB moet beantwoorden. In de mate dat verzoekster zich hierover uitspreekt, wordt er evenmin op ingegaan.

VI. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

6. Een “eerste”, maar ook enig middel is genomen uit de schending van artikel 3 en artikel 17, § 1, GDO, van artikel 3, zevende lid, artikel 36 en artikel 59 van richtlijn 2010/63/EU en van artikel 32 van de Grondwet:

“doordat artikel 3 GDO het toepassingsgebied bepaalt voor de openbaarheid van bestuur, en dit GDO niet enkel van toepassing is op de ‘gebruikelijke’ bestuurlijke overheden, maar ook op ‘iedere natuurlijke en rechtspersoon die:

a) openbare bestuursfuncties uitoefent, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot het milieu of ruimtelijke ordening;

b) onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder punt 1° of 3° a) belast is met openbare verantwoordelijkheden of functies, of openbare diensten met betrekking tot het milieu of ruimtelijke ordening verleent’;

en doordat artikel 17 GDO bepaalt dat eenieder – zonder daarvoor een specifiek belang te moeten aantonen – volgens de voorwaarden bepaald in dit GDO, elk bestuursdocument en alle milieu-informatie van een bestuurlijke overheid ter plaatse kan inzien, dienomtrent uitleg krijgen en mededeling in afschrift ervan ontvangen;

en doordat een bestuursdocument bestaat uit alle informatie, in welke vorm ook, waarover een bestuurlijke overheid beschikt;

terwijl artikel 36 van de Richtlijn 2010/63/EU oplegt dat de lidstaten er zorg voor moeten dragen dat geen projecten worden uitgevoerd waarvoor niet vooraf door de bevoegde instantie een vergunning is verleend, en dus enkel projecten met proeven op dieren kunnen uitgevoerd worden nadat ze zijn vergund door de bevoegde instantie (als bestuurlijke overheid);

en terwijl artikel 59 van de Richtlijn 2010/63/EU voorziet dat de lidstaten ter uitvoering van de specifieke taken van deze richtlijn andere entiteiten dan overheidsinstanties kunnen aanwijzen mits is voldaan aan specifieke voorwaarden;

en terwijl de Ethische Commissie van de VUB zich beroept op artikel 59 van de Richtlijn 2010/63/EU en de nationale wetgeving die op basis hiervan van kracht is, om vergunningen te kunnen verlenen op experimenten op dieren te vergunnen en bijgevolg een openbare bestuursfunctie uitoefent;

en terwijl een universiteit kan worden beschouwd als een instelling die bestuursfuncties uitoefent, en minstens onder controle of toezicht staat van een bestuurlijke overheid;

zodat de Ethische Commissie van de VUB moet worden beschouwd als een bestuurlijke overheid, en minstens als een rechtspersoon die een openbare bestuursfunctie uitoefent (met name het verlenen van een vergunning die in principe door een bevoegde instantie moet worden verleend), dan wel minstens functioneert onder toezicht van een andere bestuurlijke overheid (aangezien de ECD zelf verwijst naar de Dienst Leefmilieu Brussel waaronder zij zou opereren).

en zodat de Ethische Commissie van de VUB onder het toepassingsgebied valt van het GDO en bijgevolg de bestreden beslissing moet worden vernietigd.”

In de toelichting bij het middel betoogt verzoekster dat de verwerende partij ten onrechte van oordeel is dat de ECD van de VUB niet onder het toepassingsgebied zou vallen van het GDO, omdat de ethische commissie wel degelijk een bestuurlijke overheid is. Minstens kan er volgens haar geen discussie over zijn dat de ECD een openbare bestuursfunctie uitoefent.

Volgens verzoekster is de ECD een bestuurlijke overheid. Het Vlaams departement Dierenwelzijn geeft uitdrukkelijk aan dat het zelf geen informatie kan bezorgen in het kader van de openbaarheid van het bestuur, nu de ethische commissies de bevoegde instanties zijn. Ook instellingen die dierproeven uitvoeren in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest moeten zijn aangesloten bij een entiteit (een ethische commissie naar keuze) die oordeelt over aanvragen voor dierproeven vanwege de fokker, leverancier of gebruiker die een vergunning aanvraagt. Dit volgt onder meer uit artikel 36 van richtlijn 2010/63/EU dat stelt dat de lidstaten er zorg voor moeten dragen dat “geen projecten worden uitgevoerd waarvoor niet vooraf door de bevoegde instantie een vergunning is verleend”. Met andere woorden kan een vergunning enkel worden verleend door een “bevoegde instantie”, dat is, volgens de definitie van artikel 3, zevende lid, van de richtlijn, “de instantie, instanties of entiteiten die de lidstaten hebben aangewezen om de uit deze richtlijn voortvloeiende taken uit te voeren”. Ook als de richtlijn niet zou verhinderen dat een bevoegde instantie – zelfs al reikt die vergunningen uit – een andere entiteit dan een overheidsinstantie is, dan voert die andere instantie noodzakelijkerwijs een functie van de overheid uit. Indien er geen overheidsinstantie wordt aangewezen, kan een andere instantie enkel als ‘bevoegde instantie’ worden aangewezen met toepassing van artikel 59 van richtlijn 2010/63/EU. Uit dit artikel blijkt dat het in principe moet gaan om een overheidsinstantie en dat er in het andere geval nog steeds sprake is van een entiteit die specifieke overheidstaken uitoefent. Aldus aangewezen entiteiten worden in het kader van deze richtlijn als bevoegde instanties aangemerkt, zodat ze dienen te worden beschouwd als een bestuursinstantie en minstens als een rechtspersoon die een overheidstaak uitoefent. Ze verlenen immers de

vergunning, wat enkel mogelijk is als bevoegde instantie die een overheidstaak uitvoert.

De ontkenning door de ECD van de VUB van haar statuut als bevoegde instantie maakt volgens verzoekster “een flagrante schending uit van de Europese Richtlijn 2010/63/EU, daar dit impliceert dat door haar niet de garanties geboden worden ter bescherming van dieren die voor wetenschappelijke doeleinden gebruikt worden”. Minstens ontkent zij dat zij als bevoegde instantie zou opereren, terwijl er net bewijs nodig is over het voldoen aan de twee voorwaarden vooraleer de ECD van de VUB vergunningen zou kunnen verlenen voor het uitvoeren van proeven op dieren. Indien de VUB ontkent dat zij een bestuursinstantie is (als bevoegde overheid die vergunningen kan verlenen), bevestigt zij meteen dat alle eerdere vergunningen die door de ethische commissie zijn verleend onwettig zouden zijn. De ECD van de VUB verleent wel degelijk deze vergunningen, zodat zij ontegensprekelijk als bevoegde instantie of andere instantie die een specifieke overheidstaak uitoefent, beschouwd moet worden.

Zelfs indien zou worden aangenomen dat de ECD op zichzelf geen bestuurlijke overheid is, zo vervolgt verzoekster, voldoet zij aan de omschrijving in artikel 3, 3°, GDO van instantie die een overheidstaak uitoefent. De ECD van de VUB verleent vergunningen voor het uitvoeren van projecten waarin dierproeven worden aangewend. Bij het uitvoeren van deze taak oefent zij bij uitstek een openbare bestuursfunctie uit. Er kan niet redelijkerwijs worden ontkend dat de toekenning van een administratieve goedkeuring ter uitvoering van dierproeven een taak behelst die in de kern publiek van aard is. De ECD voldoet bijgevolg aan de taakgerelateerde voorwaarde zoals omschreven in artikel 3, 3°, a), GDO. Voorts moet worden vastgesteld dat de ECD ook op basis van artikel 3, 3°, b), GDO onder het toepassingsgebied van het GDO valt. De ECD opereert immers steeds onder toezicht van de dienst Leefmilieu Brussel, die op de werking van de ECD een controletaak uitoefent (artikel 18, § 4, van het KB van 29 mei 2013). Meer nog, de ECD verwees in haar afwijzing van het verzoek

tot openbaarheid zelf naar de dienst Leefmilieu Brussel. Zij kan dus bezwaarlijk beweren dat er geen toezicht of controle zou zijn. Aangezien de dienst Leefmilieu Brussel een gewestelijke bestuurlijke overheid is die toezicht uitoefent op de ECD én de ethische commissie bij haar vergunningverlening minstens belast is met openbare verantwoordelijkheden of functies, “maakt haar werking onder tutelle een tweede toepassingsgrond van het GDO op het beroepschrift van [verzoekster] uit”.

Verzoekster verwijst nog naar het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State dat de verwerende partij in de bestreden beslissing zelf aanhaalt en waaruit blijkt dat het verlenen van de vergunningen een dienst is van de overheid, zodat ook een andere entiteit ontegensprekelijk een overheidsfunctie uitvoert als zij vergunningen verleent.

7. In de memorie van wederantwoord gaat verzoekster enkel nader in op artikel 3, 3°, GDO om de bevoegdheid van de CTB te verantwoorden.

De ECD van de VUB is een ethische commissie in de zin van artikel 21 van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn van dieren’ (“dierenwelzijnswet”) en de artikelen 17 en volgende van het koninklijk besluit van 29 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van proefdieren’. De ethische comités zijn de bevoegde instanties voor de beoordeling en toelating van projecten waarbij proefdieren worden gebruikt. Dat door de ECD een bestuurlijke taak wordt uitgeoefend, kan volgens verzoekster niet ernstig worden betwist, aangezien zij vergunningen verleent voor de uitoefening van dierproeven. Vergunningverlening is bij uitstek een openbare bestuursfunctie. Samen met de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur in het Waalse Gewest moet volgens verzoekster worden aangenomen dat de ECD wordt erkend door de voor dierenwelzijn bevoegde dienst; is belast met een openbare dienstverleningstaak; haar werking bepaald en gecontroleerd wordt door de overheid; en voor zover het ethisch comité dierproefprojecten beoordeelt en al dan niet toelaat, het beslissingen neemt die bindend zijn voor derden.

Opmerkingen van de tussenkomenende partij over haar relatie als bestuursinstantie ten overstaan van haar studenten of personeel, zijn voor verzoekster volstrekt irrelevant voor de uitoefening van een taak van openbare dienstverlening zoals het verlenen van een vergunning voor proeven op dieren. Het is een raadsel hoe de tussenkomenende partij kan beweren dat zij op geen enkele wijze gemandateerd is en er geen bestuursbevoegdheid zou zijn gedelegeerd, terwijl de ECD uitdrukkelijk de taak kreeg om vergunningen te verlenen. Uit de wetgeving blijkt zeer duidelijk dat de ECD minstens een publieke taak uitoefent.

Ten onrechte probeert de verwerende partij voorts het recht op openbaarheid van bestuur te beperken tot bestuursinformatie die enkel betrekking zou hebben op milieu of ruimtelijke ordening, hetzij de uitoefening van een bestuursfunctie met betrekking tot milieu of ruimtelijke ordening. Artikel 3, 3°, a) en b), GDO bepaalt volgens verzoekster dat het gaat om de uitoefening van openbare bestuursfuncties, in de meest algemene zin. Dit is uiteraard “met inbegrip van” specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot milieu of ruimtelijke ordening, maar is daartoe op geen enkele manier beperkt. De term ‘met inbegrip van’ kan op geen enkele manier als ‘uitsluitend’ gelezen worden en zou een onaanvaardbare beperking zijn van een grondrecht. Ten onrechte probeert de verwerende partij het recht op openbaarheid van bestuur te beperken tot documenten inzake milieu of ruimtelijke ordening. Het recht op openbaarheid heeft immers betrekking op alle bestuursdocumenten, met inbegrip van maar niet enkel beperkt tot informatie over milieu en ruimtelijke ordening.

Beoordeling

a. artikel 32 van de Grondwet

8. De schending van artikel 32 van de Grondwet, die in het middel weliswaar wordt aangevoerd, wordt in de toelichting vervolgens niet afzonderlijk of specifiek toegelicht, komt zelfs niet meer ter sprake buiten de vermelding dat

de openbaarheid van bestuur in de Grondwet is “verankerd” en kan dan ook geen afzonderlijke of specifieke beoordeling krijgen. Het antwoord erop valt samen met wat hierna volgt.

b. de in het middel aangevoerde schending van bepalingen van richtlijn 2010/63/EU

9. Artikel 3, zevende lid, van richtlijn 2010/63/EU geeft de volgende definitie voor de toepassing ervan:

“bevoegde instantie’: de instantie, instanties of entiteiten die de lidstaten hebben aangewezen om de uit deze richtlijn voortvloeiende taken uit te voeren.”

Artikel 36 van dezelfde richtlijn luidt:

“1. Onverminderd artikel 42, dragen de lidstaten er zorg voor dat geen projecten worden uitgevoerd waarvoor niet vooraf door de bevoegde instantie een vergunning is verleend, en dat de projecten worden uitgevoerd in overeenstemming met de voor het project verleende vergunning of, in de in artikel 42 bedoelde gevallen, in overeenstemming met de bij de bevoegde instantie ingediende aanvraag of het besluit van de bevoegde instantie.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat een project alleen wordt uitgevoerd als de uitkomst van de overeenkomstig artikel 38 door de bevoegde instantie uitgevoerde projectevaluatie gunstig is.”

Artikel 59 ten slotte luidt:

“1. Elke lidstaat wijst één of meer voor de uitvoering van deze richtlijn bevoegde instanties aan.

De lidstaten kunnen ter uitvoering van de specifieke taken van deze richtlijn andere entiteiten dan overheidsinstanties aanwijzen, uitsluitend indien het bewijs is geleverd dat:

a) de entiteit over de nodige deskundigheid en infrastructuur voor de uitvoering van de taken beschikt, en

b) er geen belangenconflict is wat betreft de uitvoering van de taken.

Aldus aangewezen entiteiten worden in het kader van deze richtlijn als bevoegde instanties aangemerkt.

2. Elke lidstaat verstrekt de Commissie uiterlijk op 10 februari 2011 gegevens over een nationale instantie die voor deze richtlijn dienst doet als contactpunt, evenals bijwerkingen van deze gegevens. De Commissie maakt de lijst van deze contactpunten bekend.”

10. Deze richtlijnbevestigingen zijn omgezet in het interne recht bij wijzigingen van de dierenwelzijnswet (inzonderheid de wet van 7 februari 2014) en het koninklijk besluit van 29 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van proefdieren’.

Artikel 21, §§ 2 en 3, van de dierenwelzijnswet, zoals thans van kracht in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, luidt (men leze “regering” ipv “Koning”):

“§ 2. Ethische commissies worden opgericht bij de gebruikers. De Koning bepaalt de samenstelling, de werking en de opdrachten van deze ethische commissies.

Ethische commissies worden goedgekeurd en gecontroleerd door de voor dierenwelzijn bevoegde dienst. De Koning bepaalt de regels met betrekking tot de goedkeuring en de controle van de ethische commissies.

§ 3. De Koning wijst een bevoegde instantie aan die belast wordt met het vergunnen van projecten.

Geen enkel project mag worden uitgevoerd zonder dat er vooraf een vergunning is voor verleend.

Een project mag alleen worden uitgevoerd indien de projectevaluatie gunstig is.

In dit verband legt de Koning voorwaarden en evaluatiecriteria vast waaraan een project moet voldoen alsook de procedures voor het verlenen, het wijzigen, het vernieuwen, het schorsen en het intrekken van de vergunning voor een project. De Koning bepaalt dat deze voorwaarden verplichtingen kunnen inhouden ten aanzien van de verantwoordelijken voor de projecten.

De Koning legt ook de voorwaarden vast van de beoordeling na afloop van een project en die van de niet-technische samenvatting van een project.”

De artikelen 17 en 18 van het uitvoeringsbesluit van 29 mei 2013, zoals het van toepassing is in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, luiden:

“Art. 17. § 1. Dierproeven kunnen alleen in de inrichting van een gebruiker worden uitgevoerd.

Leefmilieu Brussel kan, op basis van wetenschappelijke gegevens, en na advies van de Brusselse Commissie voor dierproeven per project ontheffingen toestaan van lid 1 voor zo ver de gebruiker per brief of via elektronische weg, door middel van een formulier dat beschikbaar is op de website/het portaal van Leefmilieu Brussel een ontheffingsaanvraag indient die een wetenschappelijke motivering inhoudt. De ontheffingsaanvraag bevat de gegevens van de directeur van de inrichting en van de verantwoordelijke van het project, te weten hun titel, naam, voornaam, professioneel adres, telefoonnummer en mailadres. De aanvraag bevat eveneens de naam, voornaam en het professioneel adres van de fokker of de leveranciers van de soorten. Leefmilieu Brussel licht de gebruiker schriftelijk en binnen de drie maanden na ontvangst van het aanvraagdossier in over het al dan niet goedkeuren van deze aanvraag.

§ 2. Elke gebruiker die dierproeven uitvoert legt vooraf zijn projecten ter evaluatie en goedkeuring voor aan een Ethische Commissie die is aanvaard door Leefmilieu Brussel door middel van een formulier dat beschikbaar is op de website/het portaal van Leefmilieu Brussel. Wanneer het ingevulde aanvraagdossier als volledig beschouwd wordt door de Ethische Commissie maakt deze het project, evenals alle door de gebruiker achteraf aangebrachte wijzigingen, per brief of via elektronische weg over aan Leefmilieu Brussel door middel van een formulier dat beschikbaar is op de website/het portaal van Leefmilieu Brussel. Leefmilieu Brussel beschikt over de mogelijkheid, met het oog op de bescherming en het welzijn van proefdieren, om op gemotiveerde wijze een project niet te laten doorgaan. Leefmilieu Brussel brengt de gebruiker op de hoogte van de beslissing. De gebruiker kan tegen deze beslissing beroep aantekenen bij de Regering binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van de kennisgeving.

Een project mag enkel worden uitgevoerd als de uitkomst van de projectevaluatie gunstig is. Elke gebruiker draagt er zorg voor dat het aantal dieren dat in projecten wordt gebruikt tot het minimum wordt beperkt zonder dat de doelstellingen van het project in het gedrang komen.

§ 3. Om aanvaard te worden als Ethische Commissie moet deze jaarlijks bij Leefmilieu Brussel aantonen dat zij voldoet aan de voorwaarden vermeld in paragraaf 4 van dit artikel en paragraaf 2 van artikel 18.

§ 4. De Ethische Commissie is samengesteld uit ten minste zeven leden, van wie minstens twee niet verbonden zijn met de gebruiker. De expertise van de leden van de Ethische Commissie zorgt voor deskundigheid op het vlak van ethiek, alternatieve methoden voor dierproeven, diergezondheid en -welzijn alsook op het vlak van onderzoekstechnieken, proefopzet en statistische analyse.

De dierenarts of deskundige belast met het toezicht op de gezondheid en het welzijn van de dieren bedoeld in artikel 31, eerste paragraaf 1, 4^e, maakt deel uit van de Ethische Commissie.

Een vertegenwoordiger verbonden aan een van de Dierenwelzijnscl maakt deel uit van de Ethische Commissie.

§ 5. Een Ethische Commissie kan projecten van verschillende gebruikers beoordelen.

§ 6. Indien zich deontologische of ethische problemen voordoen bij de uitvoering van haar opdrachten voorzien in artikel 18, raadpleegt de Ethische Commissie de Brusselse Commissie voor dierproeven.

§ 7. De Ethische Commissie stelt minstens tweemaal per jaar een verslag op van haar activiteiten en bezorgt dit aan haar leden en aan Leefmilieu Brussel. De Ethische Commissie deelt aan het publiek op een transparante en toegankelijke wijze alle informatie mee relevant betreffende de ontwikkelingen op het gebied van dierproeven en in het bijzonder op het gebied van verwezenlijkingen voor wat betreft de alternatieven voor dierproeven. De Minister belast met het Dierenwelzijn bepaalt de uitvoeringsmodaliteiten van deze bekendmaking.

Art. 18. § 1. De Ethische Commissie heeft als opdracht:

1° de evaluatie en goedkeuring van projecten waarbij elke dierproef dient te worden ingedeeld als ‘terminaal’, ‘licht’, ‘matig’, of ‘ernstig’ op basis van de indelingscriteria van bijlage 5;

2° het opstellen van criteria op ethisch vlak inzake dierproeven;

3° advies te verlenen aan gebruikers, proefleiders en medewerkers inzake de ethische aspecten van dierproeven;

4° een retrospectieve analyse uit te voeren van alle projecten aan de hand van de door de gebruiker ingediende noodzakelijke documentatie tenzij deze enkel dierproeven omvatten die als ‘terminaal’ kunnen worden ingedeeld en dit binnen de termijn die ze bepaalt.

Voor alle projecten waarin niet-menselijke primaten gebruikt worden, dient altijd een retrospectieve analyse te worden uitgevoerd.

§ 2. De Ethische Commissie dient er bij de uitvoering van haar taken over te waken dat zich geen enkel belangenconflict voordoet en dat de evaluaties onpartijdig verlopen door rekening te houden met het advies van partijen die onafhankelijk zijn van de gebruiker die een aanvraag tot projectvergunning indient. De projecten worden op transparante wijze geëvalueerd, met eerbiediging van de intellectuele eigendom en de vertrouwelijkheid van de gegevens.

§ 3. Voor elk voorgelegd project volgt de Ethische Commissie de eisen van artikelen 19 tot 26 van dit besluit.

§ 4. De controle op de werking van de Ethische Commissies wordt uitgeoefend door Leefmilieu Brussel. In dit kader neemt Leefmilieu Brussel deel aan de werkzaamheden van de Ethische Commissie en kan zij alle gerelateerde documenten van de Ethische Commissie consulteren. Alle desbetreffende documentatie, waaronder de projectvergunningen en de resultaten van de projectevaluatie, dient gedurende ten minste drie jaar na het verstrijken van de vergunning voor het project of na het verstrijken van de periode van artikel 23, paragraaf 1 van dit besluit bijgehouden te worden en dient ter beschikking gesteld te worden van Leefmilieu Brussel.

Onverminderd het bovenstaande lid, moet de documentatie van projecten die aan een beoordeling achteraf moeten worden onderworpen, bewaard worden totdat deze is afgerond.

§ 5. Geen enkele proef die leidt tot een ernstige mate van pijn, lijden of angst die vermoedelijk lang zal duren en die niet kan worden verminderd, is toegestaan.

Een gebruiker kan alleen in uitzonderlijke omstandigheden en omwille van wetenschappelijk verantwoorde redenen een voorlopige afwijking vragen van deze bepaling door per brief of via elektronische weg, per project een grondig en wetenschappelijk gemotiveerd aanvraagdossier in te dienen bij Leefmilieu Brussel door middel van een formulier dat beschikbaar is op haar website/portaal. De ontheffingsaanvraag bevat de gegevens van de directeur van de inrichting en van de verantwoordelijke van het project, te weten hun titel, naam, voornaam, professioneel adres, telefoonnummer en mailadres. De aanvraag bevat eveneens de naam, voornaam en het professioneel adres van de fokker of de leverancier van de soorten. De Minister kan na advies van de Brusselse Commissie voor dierproeven, uitzonderlijk dergelijke afwijking goedkeuren. Dergelijke afwijking kan nooit worden goedgekeurd voor niet-menselijke primaten. De beslissing betreffende deze aanvraag wordt schriftelijk en binnen de drie maanden na ontvangst van het volledige aanvraagdossier door Leefmilieu Brussel meegedeeld aan de gebruiker.”

Nadere regels over de ethische commissies en de procedure voor indiening, beoordeling en toekenning van de vergunningen zijn te lezen in de artikelen 19 en volgende van dat uitvoeringsbesluit. Artikel 25 regelt de bekendmaking van niet-technische samenvattingen van de projecten.

11. Een richtlijnbeepaling heeft omzetting in internrechtelijke regelgeving. De schending ervan kan in beginsel dan ook niet rechtstreeks worden aangevoerd als vernietigingsgrond. In alle gevallen waarin de bepalingen van een richtlijn inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, mogen particulieren zich niettemin voor de nationale rechter op deze bepalingen beroepen tegenover de Staat, hetzij wanneer deze heeft verzuimd deze richtlijn binnen de gestelde termijn om te zetten in intern recht, hetzij wanneer de omzetting niet in overeenstemming is met deze richtlijn.

12. Of de in het middel aangevoerde richtlijnbeepalingen duidelijk en onvoorwaardelijk zijn geformuleerd, geen nadere interne uitvoeringsmaatregelen behoeven en aldus rechtstreekse werking kunnen hebben, heeft geen onderzoek. De in het middel aangevoerde bepalingen van de richtlijn zijn immers omgezet in intern recht. Verzoekster zet niet uiteen dat die

omzetting verkeer is, of laattijdig, zodat het middel al minstens om die reden onontvankelijk is in de mate waarin de schending is aangevoerd van de bedoelde richtlijnbevestigingen.

c. GDO

c.1 toepassingsfeer GDO algemeen

13. De discussie tussen de partijen of de verwerende partij al dan niet terecht de ECD van de VUB heeft uitgesloten van de toepassingsfeer van het GDO zoals bepaald in artikel 3 GDO, heeft betrekking op de draagwijdte die gegeven moet worden aan hetzij artikel 3, 1°, GDO, hetzij artikel 3, 3°, GDO. Niet wordt beweerd – terecht – dat de ECD onder het toepassingsgebied zou vallen op grond van één van de andere in artikel 3 opgesomde situaties.

Het past om, voor zoveel als van belang, deze bepaling te hernemen (de volledige tekst van artikel 3 is te lezen in de bestreden beslissing aangehaald *sub* 3):

“Art. 3. Dit gezamenlijk decreet en ordonnantie is van toepassing op:
1° de bestuurlijke overheden die afhangen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, hierna ‘gewestelijke bestuurlijke overheden’ genoemd. Voor de toepassing van dit gezamenlijk decreet en ordonnantie worden de gewestelijke organen die adviezen verstrekken in verband met milieu of ruimtelijke ordening, gelijkgesteld met gewestelijke bestuurlijke overheden;
[...]
3° iedere natuurlijke en rechtspersoon die:
a) openbare bestuursfuncties uitoefent, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot het milieu of ruimtelijke ordening;
b) onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder punt 1° of 3° a) belast is met openbare verantwoordelijkheden of functies, of openbare diensten met betrekking tot het milieu of ruimtelijke ordening verleent.”

14. Het GDO is in de plaats gekomen van voorheen bestaande openbaarheidsregelingen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, de

Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie. Die bepalingen worden overigens opgeheven bij artikel 32 GDO:

“1° de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur;
2° de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 18 maart 2004 inzake toegang tot milieu-informatie en tot informatie betreffende de ruimtelijke ordening in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest;
3° de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 26 juni 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur;
4° het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 11 juli 1996 betreffende de openbaarheid van bestuur;
5° de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten, in zoverre die van toepassing is op de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.”

In tegenstelling tot wat het geval is in die opgeheven regelingen, ontbreekt in het GDO een definitie van het begrip ‘bestuurlijke overheid’. In de toelichting wordt echter aangegeven dat het de bedoeling is om de voormelde regels samen te brengen in één enkele tekst en (*Parl.St.* Br.Parl. 2018-2019, A-862/1, 2 en 6):

“[het] huidige toepassingsgebied voor wat betreft de overheden die onderworpen zijn aan de transparantieplichting te behouden en het uit te breiden naar de gewestgrensoverschrijdende intercommunales, de gemeentelijke en meergemeentelijke vzw’s en de autonome gemeentebedrijven.

[...]

Artikel 3 [...] noemt [*lees*: somt] de overheden op die zijn onderworpen aan de transparantie die wordt georganiseerd door dit gezamenlijk decreet en ordonnantie, namelijk alle overheden die er eerder aan waren onderworpen en een aantal andere overheden zoals de gewestoverschrijdende intercommunales die onder toezicht staan van het Gewest maar ook de lokale overheden waarvan het wettelijk kader werd verduidelijkt door de ordonnantie van 5 juli 2018 betreffende de specifieke gemeentelijke bestuursvormen en de samenwerking tussen gemeenten.”

Voor de overheden die al onderworpen zijn aan de bestaande “transparantieplichting”, wordt dus niet aan de toepassingsfeer geraakt – hetzij om ze te verruimen, hetzij om ze te verenigen: het zijn “alle overheden die

er eerder aan waren onderworpen”, voor wie het “huidige toepassingsgebied” blijft “behouden”.

De Raad van State neemt daarom aan dat de toepassingsfeer van de oude regelingen en de aldaar gegeven definities nog steeds een leidraad zijn voor de interpretatie van de begrippen die in artikel 3 GDO zijn opgenomen.

c.2 artikel 3, 1°, GDO

15. De ethische commissie Dierproeven van de VUB is een orgaan, opgericht door de VUB met het oog op de toepassing van de hiervóór aangehaalde regelgeving inzake dierproeven. De ECD beschikt niet over een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid, zodat haar beslissingen moeten worden toegerekend aan de VUB.

16. De VUB is een op privé-initiatief vormgegeven onderwijsinstelling met rechtspersoonlijkheid. Verzoekster beweert terecht niet dat de VUB – of haar ethische commissie – een publieke overheidsinstelling en nog minder een gewestelijke overheid is als bedoeld in artikel 3, 1°, GDO in strikte zin.

17. Om de redenen die hiervóór zijn aangegeven, moet echter rekening worden gehouden met de draagwijdte van het begrip ‘overheid’ die in de opgeheven regelingen hieraan is gegeven. Die regelingen – zo bijvoorbeeld artikel 3, 1°, van de ordonnantie van 30 maart 1995 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ en artikel 3, 3°, van de ordonnantie van 18 maart 2004 ‘inzake toegang tot milieu-informatie en tot informatie betreffende de ruimtelijke ordening in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ – verwezen hiervoor naar het begrip ‘administratieve overheid’ bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

18. Volgens de rechtspraak van de Raad van State – en het Hof van Cassatie – valt niet uit te sluiten dat door privépersonen opgerichte instellingen, erkend door de overheid, handelingen stellen zoals een administratieve overheid, in welke mate zij dan voor die handelingen beschouwd moeten worden als een administratieve overheid in de zin van artikel 14 RvS-Wet, mits hun werking door de overheid wordt bepaald en gecontroleerd en zij beslissingen kunnen nemen die derden binden, meer bepaald door de eigen verplichtingen tegenover anderen eenzijdig te bepalen of door verplichtingen van die anderen eenzijdig vast te stellen en dat handelingen door deze instellingen gesteld het voorwerp kunnen zijn van een nietigverklaring wanneer die instellingen een deel van het openbaar gezag uitoefenen. Het toevertrouwen aan een privaatrechtelijk vormgegeven rechtspersoon van een taak van algemeen belang, ook al is die rechtspersoon opgericht door een administratieve overheid of ook al is zij onderworpen aan een verregaande controle van de overheid, doet haar privaatrechtelijk karakter evenwel niet verliezen, ingeval zij geen beslissingen kan nemen die derden kunnen binden. Een rechtspersoon die geen beslissingen kan nemen die derden kunnen binden, heeft niet de aard van een administratieve overheid in de zin van artikel 14 RvS-Wet. Het volstaat dan ook niet dat haar een taak van algemeen belang wordt toevertrouwd.

Een private rechtspersoon zoals de VUB beschikt in principe niet over de imperiumbevoegdheid om eenzijdig bindende beslissingen te nemen. Dit is enkel anders indien het tegenbewijs wordt geleverd en aangetoond wordt dat dergelijke beslissingsmacht wel tot de bevoegdheid van die rechtspersoon behoort en kan worden betrokken op de bestreden beslissing.

In dat geval handelt de VUB bij het nemen van die beslissing als ‘bestuurlijke overheid’ in de zin van artikel 3, 1^o, GDO.

19. Volgens verzoekster voldoet de ECD van de VUB aan de voorwaarden om haar als een administratieve overheid in de zin van artikel 14 RvS-Wet en dus in de zin van het GDO te beschouwen.

De Raad van State valt dat standpunt niet bij. Het volstaat daartoe vast te stellen dat de ECD, anders dan verzoekster het ziet, géén derdenbeslissende bevoegdheid heeft wanneer zij beslist over een vergunning inzake een dierproefproject. Zij is immers een orgaan van de VUB en beslist over een aanvraag van gebruikers – dat is: van personeelsleden van de VUB – zodat die beslissing enkel ziet op de eventuele rechten en verplichtingen van de VUB; van enige “derde” is geen sprake, laat staan een derde die door de bedoelde beslissingen gebonden is. Dat de ECD haar opdracht op onafhankelijke wijze moet uitoefenen, doet niet anders besluiten.

Aangezien alleszins voldaan moet zijn aan de voormelde voorwaarde met betrekking tot de zogenaamde imperiumbevoegdheid, volstaat deze vaststelling om te moeten besluiten dat de (ECD van de) VUB bij het nemen van een beslissing over een vergunningsaanvraag voor dierproeven niet optreedt zoals een administratieve overheid in de zin van artikel 14 RvS-Wet.

20. Niet wordt beweerd, ten slotte, dat de ECD behoort tot de met een gewestelijke bestuurlijke overheid gelijk te stellen “gewestelijke organen die adviezen verstrekken in verband met milieu of ruimtelijke ordening”.

21. De CTB heeft terecht vastgesteld dat het beroep niet is gericht tegen een bestuurlijke overheid in de zin van artikel 3, 1^o, GDO.

c.3 artikel 3, 3^o, a), GDO

22. Verzoekster betoogt dat artikel 3, 3^o, a), GDO – “iedere natuurlijke en rechtspersoon die openbare bestuursfuncties uitoefent, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot het milieu of ruimtelijke ordening” – zo moet worden gelezen dat de zinsnede “met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot het milieu of ruimtelijke ordening” louter illustratief is bedoeld zodat die bepaling

betrekking heeft op “iedere natuurlijke en rechtspersoon die openbare bestuursfuncties uitoefent”, zonder meer.

Die lezing zou betekenen dat de wetgever een volkomen overbodige toevoeging heeft geschreven wat, zo niet onmogelijk, toch onwaarschijnlijk moet worden geacht. Als de wetgever iets schrijft, wordt hij vermoed daarmee een bedoeling te hebben.

Verzoekster gaat er echter aan voorbij dat, zoals hiervóór is uiteengezet, de Brusselse wetgevers met het gezamenlijke decreet en ordonnantie wat de overheden betreft die voorheen aan de openbaarheidsregelingen waren onderworpen, niets wensten te wijzigen.

Welnu, artikel 3, 3^o, a), GDO gaat terug op artikel 3, 3^o, b), van de ordonnantie van 18 maart 2004 ‘inzake toegang tot milieu-informatie en tot informatie betreffende de ruimtelijke ordening in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, waarin ‘overheidsinstantie’ als volgt werd gedefinieerd:

- “a) de administratieve overheid zoals bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en die ressorteert onder het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de gemeenten en de intercommunales waarvan het ambtsgebied beperkt blijft tot het grondgebied van het Gewest, alsmede de gemeentelijke en gewestelijke adviesorganen;
- b) iedere natuurlijke en rechtspersoon die openbare bestuursfuncties uitoefent, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot het milieu;
- c) elke natuurlijke of rechtspersoon die onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder a) of b) belast is met openbare verantwoordelijkheden of functies, of openbare diensten met betrekking tot het milieu verleent.”

Luidens artikel 2 van de ordonnantie, beoogt deze “het recht op toegang tot milieu-informatie die door of voor overheidsinstanties wordt beheerd te waarborgen en de basisvoorwaarden en praktische regelingen voor de uitoefening van dat recht vast te stellen”, en dit voor “de omzetting van 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”. Artikel 3 geeft vervolgens niet enkel een definitie van wat voor de toepassing van deze ordonnantie moet worden verstaan onder ‘overheidsinstantie’, maar ook onder ‘milieu’ en onder ‘milieu-informatie’. Informatie over dierenwelzijn is daarin niet begrepen.

Het is die regeling die zijn weg gevonden heeft in het GDO. De ordonnantie van 18 maart 2004 was niet op eender welke informatie van toepassing. De huidige zinsnede moet daarom in het licht daarvan worden gelezen, zelfs al is taalkundig een andere lectuur óók mogelijk.

Zelfs als voor het debat wordt aangenomen dat het toekennen van een vergunning in het kader van dierenproeven steeds de uitoefening van een openbare bestuursfunctie is – wat de verwerende partij betwist – en dat artikel 3, 3°, a), GDO ook betrekking heeft op natuurlijke personen of privaatrechtelijke rechtspersonen die niet onder een publiekrechtelijk statuut vallen, is het voor de toepassing van deze bepaling van het GDO vereist dat het gaat om personen die openbare bestuursfuncties uitoefenen met betrekking tot het milieu of de ruimtelijke ordening, waarbij thans die begrippen voor de toepassing van het GDO luidens artikel 4, 6° en 7°, GDO moeten worden begrepen als:

“6° ruimtelijke ordening: alle aangelegenheden bedoeld in artikel 6, § 1, I van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;

7° milieu: alle aangelegenheden bedoeld in artikel 6, § 1, II, III en V van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.”

Artikel 3, 3°, a), GDO is niet van toepassing op de informatie over dierenproeven waarop de vraag van verzoekster betrekking heeft en welke is bedoeld in artikel 6, § 1, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

23. De CTB heeft terecht vastgesteld dat artikel 3, 3°, a), GDO haar geen grondslag biedt om het beroep van verzoekster te behandelen.

c.4 artikel 3, 3°, b), GDO

24. Om dezelfde reden valt niet in te zien dat de (ECD van de) VUB te beschouwen is als een “natuurlijke en rechtspersoon die onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder punt 1° of 3° a) belast is met openbare verantwoordelijkheden of functies, of openbare diensten met betrekking tot het milieu of ruimtelijke ordening verleent” in de zin van artikel 3, 3°, b), GDO.

Om de hiervóór gegeven redenen, is ook die bepaling immers beperkt tot milieu en ruimtelijke ordening in de zin van de bevoegdheidsverdeling.

25. De CTB heeft terecht vastgesteld dat artikel 3, 3°, b), GDO haar geen grondslag biedt om het beroep van verzoekster te behandelen.

c.5 besluit voor het GDO

26. De verwerende partij heeft terecht vastgesteld dat de in het GDO opgenomen openbaarheidsregeling waarvan zij als orgaan van actief bestuur de naleving moet waarborgen, niet van toepassing is op de openbaarheidsvraag die verzoekster aan de tussenkomende partij heeft gesteld, zodat zij niet bevoegd is om zich uit te spreken over het beroep tegen de weigering van dat verzoek.

d. besluit

27. Het enige middel, voor zover ontvankelijk, moet hoe dan ook worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De tussenkommende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twintig december tweeduizend vieren-twintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren, kamervoorzitter,

Jurgen Neuts, staatsraad,

Jim Deridder, staatsraad,

bijgestaan door

Frank Bontinck, griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Geert Van Haegendoren