



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

*Afdeling openbaarheid van bestuur*

29 april 2019

ADVIES 2019-34

met betrekking tot het verkrijgen van toegang tot een gedeelte van het Luchthavenhandboek EBAW

(CTB/2019/28)

## 1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail van 4 maart 2019 vraagt de heer X aan de FOD Mobiliteit om gedeeltelijke inzage en kopie van het geldende vliegveldhandboek EBAW tot de in het geel gearceerde pagina's of onderdelen zoals door de FOD Mobiliteit opgesomd in de richtlijnen voor de opstelling van dit handboek:

DEEL C - INLICHTINGEN OVER HET LUCHTVAARTTERREIN 2.

4. Beschrijving van het luchtvaartterrein 2.

4.2. Plan van het luchtvaartterrein (met aanduiding van de grenzen) 2.1.-2.

DEEL D - MEEDELEN VAN INLICHTINGEN AAN DE AIS 3.

5. Beschikbare AIS en algemene informatie 1.4. and 3.1.

5.5. Drempels, uiteinde banen en landingsmat 3.1.5.

6. Afmetingen van het luchtvaarterrein 3.2.

6.1. Runways 3.2.1.

6.2. Strip, RESA, stopways, (taxiways, aprons) en clearways 3.2.2.-5.

6.6. Drempels, (taxiway aslijnen en opstelplaatsen) 3.2.9.

6.8. Type oppervlak en draagvermogen 3.2.13.

1.2. Bij brief zonder datum verstuurd via e-mail van 2 april 2019 weigert de FOD Mobiliteit de toegang. Volgende motivering wordt daarbij aangevoerd: "Deze beslissing wordt gestoeld op het feit dat de informatie vervat in de door u verzochte documenten gevoelige informatie bevat met verwijzingen naar het geheel van veiligheidsprocedures vastgesteld voor het beheren van eventuele noodsituaties op de luchthaven in kwestie.

Meer bepaald is het zo dat het hoofdstuk 4.2 en het handboek in zijn geheel gevoelige informatie betreffende de operationele veiligheidssystemen aanwezig op de luchthaven bevat. Deze informatie inzake kritische zones en dergelijke kan in de handen van onbevoegden een reëel veiligheidsrisico stellen die in het ergste geval kan leiden tot een totale onderbreking van alle geleidingssystemen. Tenslotte dient ook de informatie inzake infrastructuur, bijvoorbeeld inzake noodgroepen, toegangspunten en hoogspanningsinstallaties, aangemerkt worden als gevoelig.<sup>1</sup>

Gezien de hoeveelheid gevoelige informatie die is opgenomen in de documenten en de graad waarin deze het onderwerp vormt van de voormelde documenten kan bovendien niet redelijk verwacht worden dat in het kader van een dergelijk individueel verzoek de documenten ontdaan worden van de hierboven geformuleerde informatie.

Gezien het feit dat het openbaar maken en verspreiden van de in het luchtvaartterreinhandboek opgenomen veiligheidsinformatie potentieel zou

---

<sup>1</sup> P. DEBROUX, "Les exceptions à la publicité des documents administratifs", in MICHIELS, V. (ed.), *La publicité de l'administration*, Brussel, Bruylant, 2015, p. 156-157.

kunnen leiden tot een reëel risico voor de integriteit van de veiligheidsinstallaties van de luchthaven dienen wij te concluderen dat het belang van openbaarheid in deze niet opweegt tegen de bescherming van de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land. Daarenboven kunnen wij uit de summiere aard van uw verzoek niet vaststellen of, en hoe, u belang heeft bij de openbaarmaking van de documenten in kwestie. Op basis van de voorgaande redenen stellen wij in deze dus een weigering voorop van het verlenen van een afschrift van de verzochte documenten op basis van de bepalingen opgenomen in artikel 6, § 1, 4° van de Wet Openbaarheid Bestuur.

Het dient wel vermeld dat de belangrijkste en niet met de voorgaande veiligheidsbezwaren belaste delen van de informatie die u verzocht uit het hoofdstuk 5 en 6 van het luchthavenhandboek kunnen teruggevonden worden in de Aeronautical Information Publication voor België en het Groothertogdom Luxemburg. Onder het deel ‘Aerodromes’, subdeel ‘Public Aerodromes’ kunt u alle voor het publiek beschikbare informatie met betrekking tot de door u verzochte secties van het luchthavenhandboek van de Internationale Luchthaven Antwerpen (EBAW) terugvinden.”

1.3. Bij brief van 2 april 2019, verstuurd via e-mail van 2 april 2019 verzoekt de aanvrager de FOD Mobiliteit om zijn weigering te heroverwegen. Hij verzoekt bij e-mail van dezelfde dag de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd, om een advies.

1.4. Bij e-mail van 4 april 2019 bevestigt de FOD Mobiliteit aan de aanvrager ontvangst van zijn verzoek tot heroverweging, maar zij vraagt om te bevestigen dat hij in overeenstemming met artikel 8, § 2, eerste lid van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: wet van 11 april 1994) het verzoek tot advies tegelijkertijd heeft geïntroduceerd bij de Commissie.

## **2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag**

De Commissie is van oordeel dat de adviesaanvraag ontvankelijk is. Het verzoek tot heroverweging aan de FOD Mobiliteit werd immers tegelijkertijd ingediend als het advies aan de Commissie zoals bepaald is door artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994.

### 3. De gegrondheid van de adviesaanvraag

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden kunnen of moeten worden ingeroepen die zich bevinden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 en dit inroepen *in concreto* en op pertinente wijze kan worden gemotiveerd. Slechts uitzonderingsgronden die bij wet zijn opgelegd kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend geïnterpreteerd moeten worden (Arbitragehof, arrest nr. 17/97 van 25 maart 1997, overweging B.2.1 en 2.2 en Arbitragehof, arrest nr. 150/2004 van 15 september 2004, overweging B.3.2).

De vereiste van het blijk geven van een belang kan op grond van artikel 4, tweede lid van de wet van 11 april 1994 enkel voor de toegang tot documenten van persoonlijke aard. Een document van persoonlijke aard is een “bestuursdocument dat een beoordeling of een waardeoordeel bevat van een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon of de beschrijving van een gedrag waarvan het ruchtbaar maken aan die persoon kennelijk nadeel kan berokkenen.” In casu bevat toegang tot de gevraagde informatie geen informatie van persoonlijke aard. Het eisen dat de aanvrager zijn belang zou te kennen geven, is dan ook ongeoorloofd.

De Commissie stelt vast dat de FOD Mobiliteit de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 1, 4° van de wet van 11 april 1994 inroept om de openbaarmaking te weigeren. Deze bepaalt het volgende: Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument af, wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen: (...) 4° de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land.” Alhoewel de Commissie alvast niet uitsluit dat bepaalde informatie onder deze uitzonderingsgrond valt voor de redenen die de FOD Mobiliteit vermeldt, is moeilijk aan te nemen dat deze zou gelden voor het volledige document en meer specifiek voor (het geheel van) de gevraagde fragmenten uit het document. Dit is des te meer het geval omdat, zoals de aanvrager in zijn verzoek tot heroverweging vermeldt, de fragmenten waarvan hij de toegang vraagt eerder algemene informatie bevatten en dat de meer gevoelige informatie

zich hoofdzakelijk in andere gedeelten van het handboek bevindt, iets wat bevestigd wordt in circulaire GDF-09, bijlage 3. Bovendien geeft de FOD Mobiliteit zelf aan dat bepaalde van de gevraagde informatie aanwezig is in het publieke Aeronautical Information Pages. De Commissie wil opmerken dat de FOD Mobiliteit de aanvrager niet kan doorverwijzen naar een ander bestuursdocument om aan zijn openbaarheidsverplichtingen te ontsnappen.

De motivering om de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 1, 4° in te roepen kan niet op algemene wijze gebeuren. Er moet immers worden nagegaan of ze geldt voor elke informatie die in een bestuursdocument aanwezig is. Op deze manier heeft de wetgever om in conformiteit te zijn met artikel 32 van de Grondwet het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking ingevoerd (artikel 8, § 4 van de wet van 11 april 1994). Er moet daarbij niet enkel voor elke informatie worden aangetoond dat de openbaarmaking inbreuk maakt op de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land, maar er moet voor elke informatie worden afgewogen of het belang dat gediend is met de openbaarmaking niet zwaar doorweegt dan dit beschermde belang. De wetgever heeft daarbij de toepassing van de gedeeltelijke openbaarmaking aan geen enkele andere voorwaarde onderworpen dan dat als de informatie slechts voor een deel aan de openbaarmaking kan worden onttrokken, alle informatie die niet onder een uitzonderingsgrond valt, openbaar moet worden gemaakt. De FOD Mobiliteit toont voorts niet aan dat het voldoen aan de aanvraag in die zin begrepen, kennelijk onredelijk zou zijn. De Commissie wenst er trouwens op te wijzen dat de kennelijke onredelijkheid niet zonder meer kan worden ingeroepen en verwijst hiervoor naar haar advies uit eigen beweging dat zij over dit onderwerp heeft verstrekt, meer bepaald advies nr. 2019-33.

Brussel, 29 april 2019.

F. SCHRAM  
secretaris

K. LEUS  
voorzitster