



Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

15 maart 2024

BESLISSING 2024-14

Met betrekking tot de weigering om toegang tot de
interventieverlagen van de hulpverleningszone voor
“landbouwgebouwen”

(FBC/2024/05)

Sleutelwoorden : Hulpverleningszone – interventieverlagen – artikel
32, § 2, 1°, van de wet van 5 augustus 2006

1. Een overzicht van de feiten

1.1. Per e-mail van 17 augustus 2023 vraagt Harrison Collectief VZW aan de Hulpverleningszone 1 om een kopie van *“alle interventieverslagen van interventies in “landbouwgebouwen” (categorie 14 van tabel 2 ‘gebouwen’ uit de omzendbrief van 29 november 2021) die sinds 1 januari 2022 in uw zone hebben plaatsgevonden”*.

1.2. Per e-mail van 24 oktober 2023 antwoordt de Hulpverleningszone 1 het volgende:

“Onze software is momenteel niet voorzien om aan uw specifieke vraag te voldoen.

Na interne communicatie is ondertussen de dienst Operaties hiervan op de hoogte en zijn onze dienst ICT met externe softwarepartners ook betrokken om dit voor u uit te zoeken.

Van zodra deze issue is opgelost zullen wij niet nalaten u hierover te informeren.”

1.3. Per e-mail van 8 januari 2024 herhaalt verzoeker het verzoek tot inzage:

[...]

Behoudens vergissing, heb ik verder niets vernomen.

Ik heb er toen voor gekozen om de antwoorden van de andere zones af te wachten alvorens te antwoorden. Ondertussen hebben we de meeste antwoorden en bijhorende interventieverslagen ontvangen.

Ik stel dus opnieuw de vraag om een digitale kopie te ontvangen van alle interventieverslagen van interventies in “landbouwgebouwen” (categorie 14 van tabel 2 “gebouwen” uit de omzendbrief van 29 november 2021) die sinds 1 januari 2022 in uw zone hebben plaatsgevonden.

De andere zones zijn erin geslaagd om deze informatie te bezorgen.

Ik neem dus aan dat het ook voor uw zone mogelijk moet zijn.”

1.4. Aangezien de Hulpverleningszone 1 geen antwoord geeft, dient de aanvrager per e-mail van 19 februari 2024 een beroep in bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie (hierna: “de Beroepscommissie”).

In dit beroep wordt het volgende nader toegelicht:

“Op basis van publieke informatie blijkt dat er voor deze zone minstens één interventieverslag zou moeten zijn opgesteld.

Overeenkomstig artikel 36 laatste lid. van de Wet van 5 augustus 2006 neemt de termijn om een beroep in te stellen geen aanvang bij ontstentenis van een beslissing.

Dit gebrek aan antwoord is een duidelijke inbreuk op artikel 18 § 1 van de Wet van 5 augustus 2006.

We hebben deze vraag voorgelegd aan alle Vlaamse brandweerzones. Van 13 brandweerzones kregen we een (begin van) antwoord. We zijn deze antwoorden momenteel aan het onderzoeken met de bedoeling om de oorzaken van stalbranden in Vlaanderen in kaart te brengen.”

1.5. Per brief en per e-mail van 22 februari 2024 verzoekt het secretariaat van de Beroepscommissie de Hulpverleningszone 1 om de betrokken documenten en om een nadere toelichting van de weigering.

1.6. De Hulpverleningszone 1 heeft nagelaten om op deze brief te antwoorden.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Beroepscommissie is van oordeel dat het beroep ontvankelijk is.

Overeenkomstig artikel 35 en artikel 36 van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie (hierna: “de wet van 5 augustus 2006”) kan een aanvrager bij de Beroepscommissie

beroep kan instellen “*tegen een beslissing van een milieu-instantie bedoeld in artikel 4, § 1, of na het verstrijken van de termijn waarbinnen de beslissing moest worden genomen, of in geval van weigering van uitvoering of een onwillige uitvoering van een beslissing of enige andere moeilijkheid die hij ondervindt bij de uitoefening van de rechten die deze wet toekent*”, en dit in principe binnen een termijn van zestig dagen. Overeenkomstig artikel 22, § 5, van de wet van 5 augustus 2006 moeten de beroepsmogelijkheden worden vermeld in de beslissing; de Beroepscommissie leidt daaruit af dat bij afwezigheid daarvan, de beroepstermijn geen aanvang neemt.

Het beroep werd op 19 februari 2024 ingediend na het uitblijven van een beslissing van het Federaal Kenniscentrum voor de Civiele Veiligheid in antwoord op het nieuwe verzoek van de aanvrager van 8 januari 2024, i.e. binnen de termijn van zestig dagen na het verstrijken van de periode waarin het Federaal Kenniscentrum voor de Civiele Veiligheid had moeten antwoorden.

3. De gegrondheid van de aanvraag

3.1 Voorafgaande opmerking met betrekking tot het onderzoek door de Beroepscommissie

Wanneer er een beroep bij haar wordt ingediend, is de Beroepscommissie er toe gehouden om de documenten te onderzoeken zodat zij kan vaststellen of er milieu-informatie aanwezig is en welke uitzonderingsgronden eventueel moeten of kunnen worden ingeroepen, en of de betrokken instantie een milieu-instantie is in de zin van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie. Daartoe kan zij alle informatie opvragen om een bij haar ingediend beroep te kunnen behandelen.

De Beroepscommissie stelt vast dat de Hulpverleningszone 1 niet is ingegaan op het verzoek van haar secretaris d.d. 22 februari 2024 om de gevraagde documenten aan haar te bezorgen en haar een nota te bezorgen waarin de Hulpverleningszone 1 haar weigering nader toelicht.

In andere omstandigheden zou het ontbreken van deze informatie het onderzoek van de Beroepscommissie in de weg staan (zie ook RvSt., 25

maart 2016, nr. 234.267). In onderhavige zaak is de Beroepscommissie evenwel van oordeel dat zij toch in staat is om over te gaan tot het onderzoek van het beroep:

- De aanvrager heeft immers ook eerder al tegen de al dan niet impliciete beslissingen van andere hulpverleningszones een beroep ingediend (zie de Beslissingen van de Beroepscommissie van 22 februari 2024, nr. 2024-05, nr. 2024-06, nr. 2024-07, nr. 2024-08). Naar aanleiding van die dossiers, hebben sommige van die hulpverleningszones hun interventieverslagen aan de Beroepscommissie meegedeeld. Daar alle interventieverslagen opgesteld worden conform de instructies in de ministeriële omzendbrief van 29 november 2021 betreffende de interventieverslagen van hulpverleningszones (hierna: “de Omzendbrief van 29 november 2021”), mag de Beroepscommissie redelijkerwijze aannemen dat de interventieverslagen van de Hulpverleningszone 1 (en de aard van de daarin opgenomen informatie) vergelijkbaar zijn met de reeds ontvangen en onderzochte interventieverslagen.
- De Hulpverleningszone 1 heeft bovendien al kort in haar e-mail van 24 oktober 2023 aangegeven waarop zij zich steunt om de toegang tot de gevraagde informatie te weigeren.

De Beroepscommissie beschikt bijgevolg over voldoende informatie om het beroep te onderzoeken.

3.2 De toepasselijkheid van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie

De Beroepscommissie dient vooraf te bepalen of de gevraagde informatie onder het toepassingsgebied van de wet van 5 augustus 2006 valt.

De wet van 5 augustus 2006 is van toepassing op milieu instanties bedoeld in artikel 3, 1°, a) en b), waarvan de organisatie en de werking worden geregeld door de federale overheid, alsook op milieu instanties vermeld in artikel 3, 1°, c), die onder hun toezicht staan (art. 4, § 1 van de wet van 5 augustus 2006) en over milieu-informatie beschikken (artikel 18, § 1 van de wet).

3.2.1. Het personeel toepassingsgebied

3.2.1.1. Het begrip “milieu-instantie” wordt door art. 3, 1° van de wet van 5 augustus 2006 als volgt gedefinieerd:

“a) een rechtspersoon of een orgaan opgericht bij of krachtens de Grondwet, een wet, een decreet of een regel bedoeld in artikel 134 van de Grondwet;

b) een natuurlijke of rechtspersoon die openbare bestuursfuncties uitoefent, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot leefmilieu;

c) een natuurlijke of rechtspersoon die onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder a) of b) belast is met openbare verantwoordelijkheden of functies of openbare diensten met betrekking tot het milieu verleent.

Organen en instellingen met een gerechtelijke bevoegdheid vallen niet onder deze definitie, tenzij ze optreden in een andere functie dan de rechterlijke. De wetgevende vergaderingen en de daaraan verbonden instellingen vallen buiten deze definitie, behalve wanneer zij optreden in een administratieve functie.”

De Hulpverleningszone 1 is een hulpverleningszone opgericht krachtens de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid. Gelet op artikel 18 van deze wet beschikt de hulpverleningszone over rechtspersoonlijkheid.

3.2.1.2. De organisatie en werking van de Hulpverleningszone 1 worden bovendien geregeld door de federale overheid.

Door de Bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen werd de organieke bevoegdheid over de lokale besturen aan de gewesten toegewezen. Dit heeft tot gevolg dat de nadere regels voor de toegang tot de bestuursdocumenten in de gemeenten in principe worden bepaald door de gewestwetgever. Gelet op artikel 6, § 1, VIII, 1° eerste lid, 4e streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd bij de bijzondere wet van 13 juli 2001, werd op dit principe evenwel een uitzondering gemaakt voor de brandweer en de politie

(alsook voor de burgerlijke stand). Zoals de Raad van State vast stelde is de civiele bescherming (in ruime zin), als residuaire bevoegdheid, tot de bevoegdheid van de federale overheid blijven behoren (Advies van de Raad van State, *Parl. St. Kamer*, 2006-2007, nr. 51-2928/001, p. 110). De organieke bevoegdheid voor deze materies is federale materie gebleven en bijgevolg komt het ook de federale wetgever toe om de toegang tot de bestuursdocumenten te organiseren.

De gevraagde documenten hebben betrekking op aangelegenheden die federaal zijn gebleven, namelijk brandweer en politie. Bijgevolg is de wet van 5 augustus 2006 van toepassing op de Hulpverleningszone 1 voor zover de documenten als milieu-informatie kunnen worden gekwalificeerd.

3.2.2. Het materieel toepassingsgebied

De wet van 5 augustus 2006 kent een recht van toegang tot milieuinformatie toe. Het begrip “milieu-informatie” wordt in artikel 3, 4° omschreven als:

“elke informatie, ongeacht de drager en in welke materiële vorm ook, waarover een milieu-instantie beschikt, betreffende:

a) de toestand van elementen van het milieu, zoals de atmosfeer, de lucht, de bodem, het land, het water, het landschap, de natuurgebieden, met inbegrip van vochtige biotopen, kust- en zeegebieden, de biologische diversiteit en haar componenten met inbegrip van de genetisch gemodificeerde organismen en de interactie tussen deze elementen;

b) de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen, de levensomstandigheden van personen, voor zover zij worden of kunnen worden aangetast door de onder a) bedoelde elementen van het milieu of, via deze elementen, door een van de factoren zoals bedoeld onder d) of door de maatregelen en activiteiten zoals bedoeld onder e) ;

c) de toestand van waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken, voor zover zij worden of kunnen worden aangetast door de onder a) bedoelde elementen van het milieu of, via deze elementen, door een van de factoren zoals bedoeld onder d) of door de maatregelen en activiteiten zoals bedoeld onder e) ;

d) factoren, zoals stoffen, energie, geluid, straling of afval, met inbegrip van radioactief afval, emissies, lozingen en ander vrijkomen in het milieu van stoffen die de toestand van elementen van het milieu zoals bedoeld onder a) of de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens zoals bedoeld onder b) aantasten of waarschijnlijk aantasten;

e) maatregelen en activiteiten die uitwerking hebben of kunnen hebben op de onder a), b), c) of d) bedoelde elementen;

f) maatregelen en activiteiten die tot doel hebben de toestand van elementen van het milieu zoals bedoeld onder a), de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens zoals bedoeld onder b) of de waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken zoals bedoeld onder c) in stand te houden, te beschermen, te herstellen, te ontwikkelen, en druk erop te voorkomen, in te perken of te compenseren;

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

h) verslagen over de toepassing van de milieuwetgeving”.

Het begrip milieu-informatie heeft een “open heel ruime invulling”. (*Parl.St.* Kamer 2005-2006, nr. 51 2511/001, p. 16). Het feit dat in de definitie een veelheid aan exemplarische opsommingen voorkomt duidt erop dat aan het begrip niet eng mag worden ingevuld.

De vraag tot openbaarmaking slaat op brandweerinterventieverlagen bij stalbranden. Overeenkomstig de ministeriële omzendbrief van 29 november 2021 betreffende de interventieverlagen van hulpverleningszones (hierna: “de Omzendbrief van 29 november 2021”) bevatten dergelijke verslagen de volgende informatie:

- Informatie met betrekking tot de zone, plaats en datum van de interventie;
- Informatie met betrekking tot de tijd tussen melding, aankomst en einde van de tussenkomst;
- Informatie met betrekking tot het aantal slachtoffers;
- Informatie met betrekking tot de gevaarlijke stoffen die vrijkomen bij het incident;
- Informatie met betrekking tot de vermoedelijke oorzaak van het incident;

- Informatie met betrekking tot de aard van de gebouwen (door middel van vaste codes);
- Informatie met betrekking tot de ingezette middelen en acties (door middel van vaste codes);
- Informatie met betrekking tot het aantal geredde personen;
- Informatie met betrekking tot eventuele tussenkomsten van andere zones;
- Een beknopt verslag.

De Beroepscommissie is van oordeel dat aldus opgestelde interventieverslagen er substantieel toe strekken om informatie te verzamelen met betrekking tot activiteiten die uitwerking hebben of kunnen hebben op de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens (en mogelijk zelfs op stoffen die vrijkomen in het milieu), dan wel op activiteiten die tot doel hebben de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens te beschermen (artikel 3, 4°, e) en f), van de wet van 5 augustus 2006). De interventieverslagen zijn bijgevolg te kwalificeren als “milieu-informatie”. Deze verslagen onderzoeken immers zowel de wijze waarop de hulpverleningsdiensten tussenkomen, als de redenen waarom, in situaties die rechtstreeks de veiligheid van personen betreffen. Ook stalbranden kunnen een impact hebben op de veiligheid van personen, met name zij die wonen in de onmiddellijke nabijheid van die stallen, of die werkzaam zijn in dergelijke gebouwen.

3.3. Uitzonderingsgronden overeenkomstig de wet van 5 augustus 2006

De wet van 5 augustus 2006 laat slechts toe om milieu-informatie aan de openbaarmaking te onttrekken voor zover deze openbaarmaking van de informatie afbreuk doet aan door deze wet in artikel 27 beschermde belangen en het belang dat gediend is met de openbaarmaking niet zwaarder doorweegt dan het beschermde belang.

3.3.1. Het verschil in toepasselijke uitzonderingsgronden naargelang het al dan niet gaat om emissies

De wet van 5 augustus 2006 maakt een onderscheid tussen enerzijds de uitzonderingsgronden die op alle milieu-informatie van toepassing zijn met uitzondering van emissies, en anderzijds de uitzonderingsgronden die van toepassing zijn op emissies. Wat emissies betreft bepaalt artikel 27, § 2 van deze wet dat de in § 1, 1°, 6°, 7°, 8° en 9°, genoemde

uitzonderingsgronden niet van toepassing zijn, en dat voor de in § 1, 2°, 3°, 4°, en 5° bedoelde uitzonderingsgronden in aanmerking genomen wordt dat de verzochte informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

Het is niet uitgesloten dat de interventieverslagen bepaalde informatie bevatten die als “emissies” kunnen gekwalificeerd worden (met name de informatie aangaande de gevaarlijke stoffen die bij de incidenten vastgesteld werden). Gelet op de *in casu* ingeroepen (en mogelijk inroepbare) uitzonderingsgronden om de inzage te weigeren, is het evenwel niet nodig om nader te onderzoeken of deze informatie ook daadwerkelijk als dusdanig gekwalificeerd moet worden. De Beroepscommissie is immers van oordeel dat de uitzonderingsgronden van artikel 27, § 1, 1° (schade aan de persoonlijke levenssfeer), 6° (het geheim van de beraadslagingen van de federale regering), 7° (het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie), 8° (adviezen en meningen die vrijwillig en vertrouwelijk aan de milieu-instantie meegedeeld zijn) en 9° (de bescherming van het milieu), van de wet van 5 augustus 2006 in onderhavige zaak niet aan de orde zijn.

3.3.2. De uitzonderingsgrond in artikel 32, § 2, 1°, van de wet van 5 augustus 2006

Uit haar e-mail van 24 oktober 2023 kan afgeleid worden dat de Hulpverleningszone 1 zich niet op inhoudelijke gronden verzet tegen de mededeling van de gevraagde informatie. De Hulpverleningszone 1 werpt evenwel op dat de door haar gebruikte software momenteel niet voorzien is om aan het verzoek van de aanvrager te voldoen.

De Beroepscommissie stelt vooreerst vast dat het weigeren van inzage in milieu-informatie louter mogelijk is op basis van de uitzonderingsgronden die voorzien zijn in de wet van 5 augustus 2006. Het door de Hulpverleningszone 1 ingeroepen motief sluit het dichtst aan bij de uitzonderingsgrond in artikel 32, § 2, 1°, van de wet van 5 augustus 2006.

Krachtens artikel 32, § 2, 1°, van de wet van 5 augustus 2006 wijst een milieu-instantie een aanvraag af wanneer de aanvraag kennelijk onredelijk is. Onder een “onredelijke aanvraag” moet een aanvraag worden verstaan die tot gevolg kan hebben dat de goede werking van de administratie verhinderd wordt (RvSt., 3 februari 2016, nr. 233.718). Ook aanvragen

met een kwellend karakter voor de milieu-instanties worden onredelijk geacht. Zoals de Raad van State (RvSt., 8 januari 2019, nr. 243.357) al geoordeeld heeft, moet de onredelijkheid evenwel restrictief geïnterpreteerd worden: het volume en de complexiteit van de opgevraagde elementen volstaan niet op zich om tot het onredelijk karakter van de aanvraag te besluiten.

De Beroepscommissie stelt vast dat de Omzendbrief van 29 november 2021 (opgemaakt in overleg met de brandweernetwerken Netwerk Brandweer Vlaanderen en Rézonwal) een model van interventieverslag oplegt. In het verslag moeten een aantal gegevens vermeld worden, met inbegrip van het type gebouwen. Het veld « Type gebouwen - CODE » dient verplicht te worden ingevuld bij brandinterventies waar gebouwen betrokken zijn en de codes voor de verschillende types gebouwen worden vermeld in een bij de Omzendbrief gevoegde tabel 2. Landbouwgebouwen (Code 14) figureren in voormelde tabel. Het doel van de Omzendbrief van 29 november 2021 is *“ervoor zorgen dat de interventies van de hulpverleningszones volgens éénzelfde schema op éénvormige wijze geregistreerd worden”*. De Minister stelde immers vast dat voorheen de hulpverleningszones de verslagen niet op uniforme wijze opstelden hetgeen *“de kwaliteit van de statistieken opgemaakt door het KCCE [het Kenniscentrum voor de Civiele Veiligheid] en de relevantie van de analyse van die statistieken [verslechtert]”*.

De informatie met betrekking tot de gebouwen waar interventies plaatsvonden (met inbegrip van interventies in landbouwgebouwen), zijn bijgevolg niet alleen gegevens waarover de hulpverleningszones beschikken. Het gaat ook om relevante informatie die, overeenkomstig voornoemde omzendbrief, op bruikbare wijze voorhanden moet zijn met het oog op het kunnen opstellen van statistieken (o.a. door het KCCE en voortaan het Nationaal Orgaan voor de Hulpverleningszones). Ook Hulpverleningszone 1 moet bijgevolg in staat zijn om de betrokken informatie te produceren met het oog op dergelijke statistieken. Bijgevolg kan een verzoek om inzage in die beschikbare en in principe produceerbare informatie op basis van de wet van 5 augustus 2006 evenmin als onredelijk beschouwd worden. De Beroepscommissie wijst daarbij ook op artikel 10 van de wet van 5 augustus 2006 en de verplichting voor milieu-instanties om ervoor te zorgen dat hun milieu-informatie, in de mate van het mogelijke geordend, accuraat, vergelijkbaar en geactualiseerd is.

De omstandigheid dat de huidige software van de Hulpverleningszone 1 het klaarblijkelijk niet mogelijk maakt om de gevraagde interventieverslagen te selecteren (nog daargelaten dat dit niet lijkt tegemoet te komen aan de verplichting die op hulpverleningszones rusten overeenkomstig de Omzendbrief van 29 november 2021), is op zich geen reden om te besluiten tot de onredelijkheid van het verzoek van de aanvrager. De informatie is immers aanwezig in de bestanden van de Hulpverleningszone en kan op andere manieren doorzocht worden (via individuele analyses, aan de hand van een voldoende gedetailleerd net van zoekwoorden, etc.). Vele hulpverleningszones waren wel in staat om de gevraagde informatie aan te leveren (met inbegrip van hulpverleningszones met vergelijkbare software die het niet mogelijk leek te maken om informatie te selecteren op basis van de gebouw-code – zie Beslissing 23 februari, nr. 2024-05). Er lijkt geen specifieke reden om een uitzonderingspositie in hoofde van Hulpverleningszone 1 te verantwoorden.

Besluit

De Beroepscommissie is van oordeel dat het beroep ontvankelijk en gegrond is. De openbaarmaking kan niet worden geweigerd op grond van artikel 32, § 2, 1°, noch op andere gronden van de wet van 5 augustus 2006.

Brussel, 15 maart 2024

S. JOCHEMS
Secretaris

A. VAN STEENBERGE
Voorzitter