



Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

28 oktober 2011

BESLISSING nr. 2011-2

over de weigering om toegang te geven tot
inspectieverslagen van de horeca

(FBC/2011/2)

ENGELS/Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen

1. Feiten

Bij brief van 3 juni 2011 vraagt de heer X aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV), op basis van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie, om een kopie van de inspectieverslagen van de horeca uit de periode januari-december 2009 (of 2010, indien deze beschikbaar zijn), bij voorkeur in digitale vorm.

Bij brief van 22 juni 2011 weigert het FAVV de toegang tot de gevraagde documenten, op grond van volgende argumenten:

- De wet van 5 augustus 2006 is niet van toepassing op de gevraagde documenten. Het FAVV verwijst daarbij naar een advies van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, waarvan zij meent dat deze Commissie zich heeft vergist.
- De verslagen zijn geen bestuursdocumenten, maar handelingen die zijn verricht in de hoedanigheid van aan de rechterlijke macht onderworpen ambtenaren, zodat de wet openbaarheidswetgeving niet van toepassing is.
- De documenten bevatten tal van persoonlijke gegevens, zoals de naam van de verantwoordelijke, het adres van de inrichting, de naam van de inrichting, ... Aan de hand van die elementen zouden natuurlijke personen makkelijk kunnen worden geïdentificeerd, wat hun eer kan aantasten. Omdat verspreiding van die informatie de betrokkenen groot nadeel kan berokkenen, is de uitzondering van artikel 27, § 1, 1° van de wet van 5 augustus 2006 van toepassing.
- De wet van 11 april 1994 legt de verplichting op dat de aanvrager een “belang” moet aantonen als hij vraagt naar documenten van persoonlijke aard. Dat “belang” moet worden geïnterpreteerd als het belang dat vereist is om bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring te kunnen indienen, dat wil zeggen dat het persoonlijk, actueel, zeker en wettig moet zijn. De aanvrager toont nergens aan dat hij een dergelijk belang heeft en er kan geen sprake zijn van een “persoonlijk” belang wanneer het doel van de aanvraag om journalistieke doeleinden gebeurt.
- De publicatie van die verslagen zou men kunnen beschouwen als een verdoken straf. Het algemene rechtsbeginsel “nulla poena sine lege” duldt geen uitzonderingen.

Bij mail van 28 juni 2011 dienen de heer X en mevrouw Y een beroep in bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie, hierna Commissie genoemd.

Bij mail van 28 juni 2011 vraagt het secretariaat van de Commissie het FAVV om een kopie van het administratief dossier. Ook wordt het FAVV gevraagd zijn standpunt m.b.t. de openbaarmaking van de gevraagde documenten te verduidelijken.

Bij brief van 6 juli 2011 bezorgt het FAVV aan de Commissie een aantal checklists die bij de controles worden gebruikt en in de begeleidende brief **zet** de gedelegeerd bestuurder het standpunt van het FAVV als volgt uiteen:

“Ik wil meteen aanstippen dat uit de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie lijkt voort te vloeien dat die Commissie niet bevoegd blijkt te zijn voor de hier bedoelde materie. Volgens artikel 3, 4° van die wet is immers duidelijk vereist dat die informatie invloed heeft op de elementen van het milieu. Dat is de enige mogelijke interpretatie die men kan geven aan de woorden “voorzover zij worden of kunnen worden aangetast door de (...) elementen van het milieu (...).”

Die eis komt trouwens ook naar voren uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 5 augustus 2006, de aanhef 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, welke richtlijn bij die wet wordt omgezet, alsook het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie en rechtspraak en deelname van het publiek aan de besluitvorming inzake milieuaangelegenheden. Het is echter overduidelijk dat de gegevens over de naleving van de voorschriften inzake levensmiddelenhygiëne door de horecasector geenszins invloed hebben op de in de wet bedoelde elementen van het milieu.

Daarnaast moet het toepassingsgebied van deze wetgeving worden geanalyseerd vanuit de door de wetgever nagestreefde doelstellingen. Die doelstellingen zijn duidelijk uiteengezet in de memorie van toelichting van die wet: de kwaliteit van het milieu verbeteren dankzij de aan de

burger verleende toegang tot informatie dienaangaande en het publiek betrekken bij het duurzame milieubeheer. Het is moeilijk om in te zien hoe een duurzaam milieubeheer of de verbetering van het milieu beïnvloed zouden kunnen worden door de publicatie van de gevraagde documenten.

Hoewel de auteurs de term milieu-informatie zo ruim mogelijk hebben willen omschrijven, kan die definitie nooit worden losgemaakt van het begrip “milieu” als zodanig en van de door de wetgever vastgelegde doelstelling, omdat anders de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur zou worden uitgehold. Als men de wet van 5 augustus 2006 zou toepassen telkens wanneer de mens bij de betreffende informatie is betrokken, zouden alle bestuursdocumenten binnen het toepassingsgebied ervan vallen. Dat is echter niet de wil die de wetgevende macht bij de stemming van de wet te kennen heeft gegeven.

Anderzijds lijkt dit verzoek, wat de grond betreft, onrechtmatig en moet het daarom worden afgewezen. Het Agentschap werkt in de context van zijn controles immers met vooraf vastgelegde checklists. De checklists voor de horecasector beslaan gemiddeld 20 pagina's per controle. De berekening is dan ook eenvoudig: ongeveer 20.000 controles maal 20 pagina's is gelijk aan 400.000 pagina's die aan u zouden moeten worden verstrekt. Dat is materieel onmogelijk (en lijkt bovendien overbodig), temeer daar die documenten verspreid zijn over de verschillende provinciale controle-eenheden (PCE's) van het FAVV die moeten instaan voor de controle.

Er zij verder aangestipt dat de documenten “naamloos” zouden moeten worden gemaakt, ook als het gaat om rechtspersonen, aangezien natuurlijke personen makkelijk geïdentificeerd zouden kunnen worden aan de hand van de gegevens over de operatoren. Dergelijke gegevens vallen echter onder de bescherming van de wet van 8 december 1992 betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

Het is duidelijk dat de inzameling van de gegevens en het “naamloos maken” ervan een titanenwerk is dat door het personeel van het Agentschap zou moeten worden verricht. Er bestaat echter geen twijfel over dat het personeel bij voorrang moet worden ingezet voor de in de wet- en regelgeving vastgelegde opdrachten van de instelling. Deze

elementen doen uiteraard geenszins afbreuk aan de motivering die is opgenomen in de beslissing tot weigering die aan de h. X werd gericht.

Het is voor het Agentschap hoe dan ook materieel onmogelijk om u alle gevraagde documenten te verstrekken.”

Bij brief van 13 juli 2011 meldt de Commissie aan de heer X en aan het FAVV dat zij, ingevolge het verstrijken van het mandaat van de leden, tijdelijk onbevoegd is om de zaak te behandelen.

Bij brief van 5 oktober 2011 meldt het secretariaat van de Commissie aan de heer X en aan het FAVV dat zij, ingevolge de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van 5 oktober 2011 van het koninklijk besluit van 26 september 2011 tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 april 2007 houdende de benoeming van de leden van de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie (*BS 18/6/2007*, p. 33.268), opnieuw bevoegd is om de zaak te behandelen. In de brief wordt het FAVV verzocht om een representatief staal van de gevraagde documenten aan de Commissie te bezorgen. Op die vraag is vooralsnog niet ingegaan.

Per mail wordt het FAVV uitgenodigd om zijn standpunt op een hoorzitting toe te lichten. Ook op dat verzoek is niet geantwoord.

2. De ontvankelijkheid van het beroep

Om de Commissie rechtsgeldig te vatten is slechts vereist dat de aanvrager zich binnen de zestig kalenderdagen tot de Commissie wendt. De Commissie stelt vast dat aan deze voorwaarde is voldaan. Het is onnodig een belang aan te tonen. Er moet enkel blijken dat een milieu-instantie niet is ingegaan op een aanvraag tot openbaarmaking van milieu-informatie.

De Commissie is van mening dat het beroep wat mevrouw Y betreft niet ontvankelijk is, omdat zij niet mee de oorspronkelijke aanvraag van 3 juni 2011 heeft ingediend.

Het beroep van de heer X is wel ontvankelijk.

3. Het voorwerp van het beroep

Het beroep heeft betrekking op de inspectieverslagen van de horeca uit de periode januari 2009-december 2009 (of van 2010, indien deze reeds beschikbaar zijn).

Het voorwerp van het beroep valt samen met het voorwerp van de oorspronkelijke aanvraag.

4. Tussentijdse beoordeling

In zijn brief van 6 juli 2011 is het FAVV onduidelijk: enerzijds lijkt het FAVV zich te verzetten tegen het verzoek van de Commissie om de gevraagde documenten ter beschikking te stellen, terwijl het anderzijds argumenten aanvoert ter verduidelijking van zijn weigering tot openbaarmaking.

Wat het verzet van het FAVV betreft om de gevraagde documenten aan de Commissie te overhandigen, mist de weigering elke juridische grondslag. De wet van 5 augustus 2006 heeft de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie opgericht en als beroepsinstantie aangewezen ingeval een aanvrager moeilijkheden ondervindt bij de uitoefening van de rechten die deze wet hem toekent (zie de artikelen 33 en volgende van de wet). Uit de wet volgt dat, van zodra een aanvrager beroep instelt tegen een beslissing van een milieu-instantie, de beslissingsbevoegdheid in handen van de Federale Beroepscommissie komt. Wanneer iemand een beroep instelt tegen een weigering om toegang tot milieu-informatie te geven, verliest de milieu-instantie elke beslissingsbevoegdheid. Artikel 40 van de wet van 5 augustus 2006 verplicht de betrokken milieu-instantie bovendien om de Federale Beroepscommissie toegang te geven tot alle nuttige informatie, en geeft de Commissie de bevoegdheid om alle betrokken partijen en deskundigen te horen en om aanvullende inlichtingen te vragen aan de personeelsleden van de betrokken milieu-instantie. Het staat dus niet aan het FAVV om te oordelen of de aanvrager zich terecht op de wet van 5 augustus 2006 beroept, en zelfs niet om de toegang tot de betrokken informatie aan de Commissie te weigeren. De wetgever heeft het onderzoek in dit geval volledig onttrokken aan de bevoegdheid van de milieu-instantie en deze taak toevertrouwd aan de Commissie.

Het voorgaande doet uiteraard geen afbreuk aan het recht van het FAVV om zijn standpunt aan de Commissie te doen kennen en om, ingeval hij het niet eens is met de beslissing die door de Commissie in beroep wordt genomen, die beslissing voor de Raad van State aan te vechten.

Ook beroept het FAVV zich ten onrechte op de toepassing van de wet van 8 december 1992 betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens om zijn weigering om toegang tot persoonsgegevens aan de Commissie te verlenen, te motiveren. De wet van 8 december 1992 sluit immers niet elke verwerking van persoonsgegevens uit, want artikel 5, c) van deze wet bepaalt dat persoonsgegevens mogen worden verwerkt wanneer de verwerking noodzakelijk is om een verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke voor de verwerking is onderworpen door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie. Artikel 40 van de wet van 5 augustus 2006 houdt een dergelijke bij wet bepaalde verplichting in.

De weigering is al helemaal onterecht wanneer de informatie betrekking heeft op rechtspersonen. Weliswaar aanvaardt de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer dat in specifieke gevallen ook rechtspersonen onder het begrip “persoonsgegeven” vallen, onder meer wanneer zij op directe wijze naar een natuurlijke persoon verwijzen, maar dan nog kan dit niet als algemene stelregel worden aangehaald.

Dat de anonimisering een te zware belasting vormt voor de gewone werking van het FAVV is geen reden om de gevraagde informatie niet aan de Commissie te bezorgen, vermits anonimisering daarbij niet aan de orde is.

Als blijkt dat het gaat om een groot aantal gegevens, kan het FAVV, in overleg met de Commissie, haar een representatief staal bezorgen van de gevraagde informatie. Ook het feit dat bepaalde van de binnen het FAVV beschikbare informatie verspreid is over de provinciale diensten, kan op zich geen probleem vormen aangezien volgens een medewerker van het FAVV alle controleverslagen in een centrale databank zijn ondergebracht.

Luidens artikel 38, § 1 van de wet van 5 augustus 2006 dient de Commissie zich zo spoedig mogelijk uit te spreken over het beroep en

haar beslissing in principe binnen een termijn van dertig kalenderdagen ter kennis van de aanvrager te brengen. Gelet daarop zal het FAVV de Commissie onverwijld de te beoordelen informatie moeten bezorgen.

5. Besluit

Om haar door de wet van 5 augustus 2006 opgelegde taak te kunnen uitvoeren, is het nodig dat de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie over de documenten beschikt waarover betwisting bestaat. De Commissie verzoekt het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen om haar zo spoedig mogelijk, en uiterlijk op 10 november 2011, een representatief staal van de documenten te bezorgen.

Brussel, 28 oktober 2011.

De Commissie was als volgt samengesteld:

Jo Baert, voorzitter
Frankie Schram, secretaris en lid
Maud Istasse, lid
Angélique Gérard, lid
Steven Vandenborre, lid

F. SCHRAM
secretaris

J. BAERT
voorzitter