



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

13 februari 2017

ADVIES 2017-13

met betrekking tot de weigering om een kopie te verstrekken van documenten met betrekking tot de applicatie/website 'kadasterfinder.be'

(CTB/2017/6)

1. Een overzicht

1.1. Bij mail van 29 november 2016 vraagt de heer X aan de FOD Financiën om volgende documenten te verkrijgen bij voorkeur in digitaal formaat:

- De interfacedocumenten, functionele analyse, datamodel, webservices/wsdl, technische documentatie en vergelijkbare gegevens die betrekking hebben op de communicatie tussen de applicatie/website 'kadasterfinder.be' van het BIV enerzijds, en het ministerie van financiën anderzijds;
- Het contract dat de gegevensuitwisseling tussen 'kadasterfinder.be' en de FOD Financiën regelt.

1.2. Bij mail van 23 december 2016 antwoordt de FOD Financiën in hoofdzaak negatief op de aanvraag omdat de aanvraag betrekking heeft op twee aspecten:

- enerzijds het aspect waarbij het Beroepsinstituut van Vastgoedmakelaars (BIV) gebruik maakt van de kadastrale plannen;
- anderzijds het aspect waarbij het BIV patrimoniumgegevens opvraagt via een beveiligde ICT-structuur.

Wat betreft de mededeling van de kadastrale plannen is de informatie openbaar. De GADGIS-viewer toepassing biedt de mogelijkheid om de laatste fiscale toestand van de kadastrale percelen en gebouwen te raadplegen. De CADGIS databank wordt samengesteld uit de afzonderlijke CADMAP kadastrale perceelplannen. De FOD Financiën, Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie is beheerder van deze toepassing. Het gebruik is gebonden aan specifieke voorwaarden. Via deze toepassing kan iemand officiële kadastrale uittreksels aanvragen. Het BIV heeft geen geprivilegieerde toegang tot de plannen en maakt hierbij gebruik van de informatie die publiek beschikbaar is gemaakt.

Wat betreft het tweede aspect meent de FOD Financiën volgende uitzonderingsgronden in te roepen ten aanzien van de interfacedocumenten, functionele analyse, datamodel, webservices/wsdl, technische documentatie en vergelijkbare gegevens die betrekking hebben op de communicatie tussen de applicatie/website 'kadasterfinder.be':

- a. Artikel 6, § 1, 2° en artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994

Artikel 6, § 1, 2° van de wet van 11 april 1994 bepaalt dat een administratieve overheid de vraag om toegang tot een bestuursdocument afwijst, als ze heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden. Eén van de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden is het recht op de

vrijwaring van de persoonlijke levenssfeer zoals onder meer opgenomen in artikel 8 EVRM en artikel 22 van de Belgische Grondwet. De FOD Financiën beheert heel wat gegevens die de persoonlijke levenssfeer van de burgers betreffen. Dit is in het bijzonder het geval voor de gegevens die betrekking hebben op de uitwisseling tussen de FOD Financiën en het BIV waarop de aanvraag betrekking heeft. Met het oog op de aan de FOD Financiën opgelegde veiligheidsvoorschriften is het bijgevolg aangewezen om de basisdocumenten inzake ICT niet zonder meer aan eenieder te verlenen die daarom vraagt. Dit zou ander het fundamenteel grondrecht van de burgers die de gegevens aan de overheid hebben toevertrouwd ernstig kunnen schaden (en op grote schaal gevolgen hebben). Inbreuken op de beveiliging van informatica die de persoonsgegevens bevatten worden zo gemakkelijker gemaakt. De infrastructuur wordt kwetsbaarder. De documenten waartoe toegang wordt gevraagd (voor zover ze bestaan) bevatten immers sleutel informatie in dit opzicht. Het belang van de burger (verzamelde burgers over wie er persoonsgegevens worden uitgewisseld) weegt in dit verband ruimschoots op tegen het individuele belang van een individuele burger die om de openbaarheid verzoekt op basis van de wet van 11 april 1994.

Artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 bepaalt dat een administratieve overheid de toegang van een bestuursdocument afwijst, als de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon hiermee heeft ingestemd. Er wordt weliswaar geen toegang gevraagd tot de persoonsgegevens zelf, maar enkel tot de basisdocumenten inzake informatica die de uitwisseling van de persoonsgegevens tussen de FOD Financiën en het BIV regelen. Zoals hiervoor vermeld dient er rekening gehouden te worden met het feit dat de publieke ontsluiting van deze documenten een directe impact heeft op de bescherming en beveiliging van persoonsgegevens. De FOD Financiën kan zich daarbij moeilijk verlaten op de eventuele goede intenties van de aanvragers.

b. Artikel 6, § 1, 6° van de wet van 11 april 1994

Het vrijgeven van de ICT-infrastructuur waarop de gegevensuitwisseling is gesteund en die een aanzienlijke economische investering heeft geveerd van de zijde van de FOD Financiën en van de zijde van het BIV brengt met zich mee dat er schade aan deze investering kan worden gebracht (veiligheid, vertrouwelijkheid, ...).

c. Artikel 6, § 1, 7° van de wet van 11 april 1994

De technische documenten hebben betrekking op documenten van BIV die vertrouwelijk zijn en niet kunnen worden meegedeeld. De gegevens die van het BIV werden ontvangen bevatten ondernemingsgegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld.

d. Artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994

De afwijzing van de openbaarmaking kan als de aanvraag een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven. Het betrokken contract dat de gegevensuitwisseling tussen de FOD Financiën en het BIV zou moeten regelen en waarnaar verwezen wordt, is op dit ogenblik in onderhandeling en is niet af. Het niet gevalideerde en niet ondertekende document dat dan ook niet af is, met betrekking tot deze lopende onderhandeling meedelen zou onmiddellijk aanleiding geven tot ernstige misvattingen terzake. Op basis hiervan wordt dan ook afgewogen om dit document niet publiek te maken.

1.3. Bij mail van 23 januari 2017 dient de heer X een verzoek tot heroverweging in bij de FOD Financiën. Tegelijkertijd vraagt hij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd, om een advies.

2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

De Commissie is van mening dat de adviesaanvraag ontvankelijk is. De verzoeker heeft immers voldaan aan de wettelijke vereiste van de gelijktijdigheid van het verzoek tot heroverweging aan de FOD Financiën en het verzoek om advies aan de Commissie.

Het advies is beperkt tot de documenten waartoe de aanvrager nog geen toegang heeft gekregen, meer bepaald de documenten die betrekking hebben op de gegevensuitwisseling tussen de FOD Financiën en het BIV.

3. De gegrondheid van de adviesaanvraag

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden

geweigerd wanneer het belang ontbreekt voor de toegang tot een document van persoonlijke aard en 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 Commissie stelt vast dat de FOD Financiën met uitzondering wat het contract betreft niet duidelijk maakt op welke informatie in welk document precies de ingeroepen uitzonderingsgronden van toepassing zijn.

Wat het contract betreft is moeilijk aan te nemen dat er al een uitwisseling van persoonsgegevens zou plaatsvinden zonder dat hierop een contract van toepassing zou zijn. Uitwisseling van persoonsgegevens kan immers maar plaatsvinden dan op grond van een grondslag vermeld in artikel 5 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens. Het laten plaatsvinden van gegevensuitwisseling zonder een voldoende juridische basis voor de verwerking van deze persoonsgegevens, is dan ook uitermate problematisch. Het inroepen van artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 op grond waarvan een federale administratieve overheid een aanvraag om toegang tot een bestuursdocument in de mate dat de vraag een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking, om reden dat het documenten niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven. Deze uitzonderingsgrond kan dan ook maar worden ingeroepen wanneer nog onderhandeld wordt over het betrokken contract en er bijgevolg nog geen uitwisseling van persoonsgegevens plaatsvindt tussen de FOD Financiën en de ook de machtiging van het Sectoraal Comité Federale Overheid nog niet werd verkregen. Bovendien moet erop worden gewezen dat deze uitzonderingsgrond niet zomaar kan worden ingeroepen. Het feit dat het een facultatieve uitzonderingsgrond betreft heeft voor gevolg dat nog meer dan voor de verplichte uitzonderingsgronden het geval is, de motivering uitgebreider dient te zijn. Bovendien kan deze uitzonderingsgrond maar worden ingeroepen wanneer niet enkel in concreto wordt aangetoond dat het bestuursdocument nog niet afgewerkt is, maar ook dat net dit onafgewerkt zijn aanleiding tot misvatting kan opleveren. Dit moet dan wel in concreto gebeuren wat in casu niet het geval is.

De Commissie stelt vast dat de FOD Financiën twee uitzonderingsgronden inroept met hetzelfde doel, namelijk het beschermen van hetzelfde belang,

meer bepaald de persoonlijke levenssfeer die de FOD Financiën meent terug te vinden in artikel 6, § 1, 2° en artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994. Het is niet mogelijk dat twee uitzonderingsgronden worden ingeroepen die verschillend van aard zijn en die hetzelfde belang zouden beschermen. De wetsgeschiedenis van artikel 6 van de wet van 11 april 1994 laat zien dat de uitzonderingsgrond die betrekking heeft op de persoonlijke levenssfeer werd afgesplitst van de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 1, 2° van de wet van 11 april 1994 om van de uitzonderingsgrond die de persoonlijke levenssfeer beschermt een absolute uitzonderingsgrond te maken, terwijl de andere fundamentele rechten relatieve uitzonderingsgronden vormen. Wil de FOD Financiën dan ook de persoonlijke levenssfeer als uitzonderingsgrond inroepen, dan dient zij enkel artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 in te roepen en dit inroepen in concreto motiveren. De Commissie wenst verder op te merken dat het onvoldoende is te beweren is dat er persoonsgegevens dienen beschermd te worden. De uitzonderingsgrond kan immers enkel worden ingeroepen wanneer in concreto wordt aangetoond dat de openbaarmaking afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer. Deze uitzonderingsgrond kan zeker niet voor alle informatie in de gevraagde bestuursdocumenten worden ingeroepen.

Verder roept de FOD Financiën artikel 6, § 1, 6° en artikel 6, § 1, 7° van de wet van 11 april 1994 in om de openbaarmaking te weigeren. Artikel 6, § 1, 6° van de wet van 11 april 1994 kan slechts worden ingeroepen wanneer een federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet door de openbaarmaking zou kunnen worden geschonden en het openbaar belang dat gediend is met de openbaarmaking niet zwaarder doorweegt. De FOD Financiën toont hoegenaamd niet in concreto aan in welke mate de openbaarmaking van bepaalde informatie schade zou kunnen toebrengen aan een federaal economisch of financieel belang. Bovendien kan de aanvrager geen gebruik maken van deze informatie dan na een positieve reactie op een aanvraag ingediend op grond van de wet van 4 mei 2016 inzake het hergebruik van overheidsinformatie. In elk geval kan deze uitzonderingsgrond niet worden ingeroepen tegenover schade die eventueel door de openbaarmaking zou kunnen worden aangebracht tegenover het BIV. Artikel 6, § 1, 7° van de wet van 11 april 1994 stelt dat de openbaarmaking moet worden geweigerd wanneer het algemeen belang dat bediend is met de openbaarheid niet opweegt tegen het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegegeed. Ondernemings- en fabricagegegevens zijn slechts uit de aard van de zaak vertrouwelijk voor zover ze geheim zijn en de openbaarmaking schade zou toebrengen aan diegene van wie de ondernemings- en fabricagegegevens afkomstig zijn. In elk geval ontbreekt ook enige concrete motivering en afweging met het algemeen belang. De Commissie wenst erop te duiden dat er in dit geval een algemeen belang

gediend is met de openbaarmaking van de gevraagde informatie, omdat daaruit kan blijken of de gegevensuitwisseling en de verwerking van persoonsgegevens die op grond hiervan en vervolgens plaatsvindt wel voldoende bescherming biedt voor de verwerking van persoonsgegevens door het BIV.

Brussel, 13 februari 2017.

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitster