

Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie

Vlaamse Regering
Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid
Afdeling Kanselarij

Boudewijnlaan 30, bus 20
1000 Brussel

tel. secretariaat: 02/553.57.03
fax secretariaat: 02/553.57.02
e-mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer : OVB/2014/75

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Gelet op het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur;

Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie;

Gelet op het oorspronkelijke verzoek van ■■■, bij aangetekend schrijven d.d. 24 februari 2014, gericht aan de Vlaamse Milieumaatschappij (verder ‘VMM’), waarbij werd verzocht om een afschrift van de geaggregeerde cijfers van de waterverbruiken voor hun sector, opgedeeld in koel-, drink-, grond-, hemel-, en ander water, en het oppervlaktewater exclusief koelwater en dit voor de jaren 2011, 2012 en 2013;

Gelet op de weigeringsbeslissing van het afdelingshoofd Economisch Toezicht van de VMM bij brief d.d. 24 maart 2014;

Gelet op het beroepschrift, ■■■, bij schrijven d.d. 9 april 2014 tegen voormelde beslissing van de VMM;

Gelet op de registratie van het beroepschrift op 14 april 2014;

Wat de ontvankelijkheid betreft:

Overwegende dat de in beroep aangevochten beslissing dateert van 24 maart 2014 en dat daarbij het in artikel 22 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur (verder “Openbaarheidsdecreet”) bepaalde recht van beroep en de te eerbiedigen termijn en modaliteiten werden vermeld;

Overwegende dat bij schrijven d.d. 9 april 2014 beroep werd aangetekend en dat dit bijgevolg binnen de decretaal voorgeschreven termijn van dertig dagen is gebeurd; dat het ingediende beroepschrift dan ook tijdig werd ingediend;

Overwegende dat het beroepschrift **ontvankelijk** wordt verklaard;

Wat de gegrondheid betreft:

Overwegende dat in overeenstemming met artikel 7, tweede lid van het Openbaarheidsdecreet het recht op passieve openbaarheid betrekking heeft op bestuursdocumenten; dat op grond van deze bepaling elke instantie in principe verplicht is aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten; dat de openbaarmaking slechts kan geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingsgronden, zoals gestipuleerd in de artikelen 11 tot en met 15 van voormeld decreet;

Overwegende dat de beroeper met zijn oorspronkelijk verzoek een afschrift had gevraagd bij de VMM van de geaggregeerde cijfers van de waterverbruiken voor hun sector, opgedeeld in koel-, drink-, grond-, hemel-, en ander water, en het oppervlaktewater exclusief koelwater en dit voor de jaren 2011, 2012 en 2013; dat het verzoek tot afschrift door de VMM werd afgewezen op grond van artikel 20 van het Openbaarheidsdecreet; dat de VMM aangeeft dat artikel 20 van voormeld decreet enkel betrekking heeft op bestaande documenten en dat er geen verplichting bestaat tot het creëren van een nieuw bestuursdocument op basis van bestaande documenten of gegevens; dat de VMM verder overweegt dat, om de gevraagde waterverbruiken zonder schending van het fiscaal beroepsgeheim te kunnen aanleveren, een aantal manipulaties vereist zijn die de nodige tijd vergen; dat, omwille van het beperkte personeelsbestand van de dienst heffingen de VMM momenteel niet meer in staat is om dergelijke vragen tot rapportering te beantwoorden; dat dit de eigenlijke kerntaken in het gedrang zou brengen;

Overwegende dat de beroeper tegen deze weigering in beroep is gegaan; dat de beroeper in zijn beroepschrift aanvoert dat de weigeringsbeslissing van de VMM in strijd is met de artikelen 7 en 9 van het Openbaarheidsdecreet, met artikel 4 van het Verdrag van 25 juni 1998 betreffende de toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met artikel 3 van de Richtlijn 2003/4/EG van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG;

Overwegende dat de beroepsinstantie om met kennis van zaken te kunnen oordelen, de VMM bij mailbericht van 14 april 2014 om toelichting heeft aangeschreven; dat bij mailbericht van 22 april 2014 de beroepsinstantie nadere toelichting mocht ontvangen;

Overwegende dat, op grond van de ontvangen informatie, het voorwerp van het beroep als volgt kort kan worden toegelicht; dat ■■■ - voor verschillende doeleinden, sedert jaren aan de VMM om een afschrift van de waterverbruiken van haar sector vraagt; dat in het verleden de VMM vrijwillig is ingegaan op deze vraag en vrijwillig de inspanningen heeft geleverd omdat de VMM het belang van het door de beroeper opgemaakt duurzaamheidsrapport onderkent; dat de informatie waaruit de beroeper wenst te putten, opgeslagen zit in de databank heffingen grootverbruikers; dat deze databank in 2003 in gebruik is genomen en de heffingsgegevens van de heffing op de waterverontreiniging (wet van 26 maart 1971) vanaf heffingsjaar 1991 en de heffing op de winning van grondwater (decreet van 24 januari 1984) vanaf heffingsjaar 2000 bevat; dat op basis van de aangifte voor beide heffingen een heffing wordt berekend; dat in de aangifte de verschillende waterverbruiken worden opgevraagd; dat het waterverbruik echter gekoppeld is aan een specifieke heffingssector zodat per sector een heffing kan worden

berekend; dat deze heffingssector geen koppeling met de NACE-codes kent; dat de NACE-code niet wordt opgevraagd in de aangifte; dat in het verleden (vermoedelijk tot 2002) de VMM de NACE-code heeft bijgehouden, maar daar vanaf is gestapt gezien dit een economische indeling betreft die niet altijd te relateren viel met de aard van het afvalwater: het vergde veel inspanningen en uiteindelijk droeg het niet bij tot een betere of correctere heffing; dat de informatie wordt verzameld met als doel het vestigen van de heffing op waterverontreiniging en de heffing op grondwaterwinning; dat het een complexe databank betreft aangezien de heffingsberekening verschillende uitzonderingen voorziet en hierdoor alles een parameterisatie vergt in de databank; dat de output van de databank een individueel heffingsbiljet, een bericht van rechtszetting, een maningsbrief,is; dat het geen databank betreft waarin informatie wordt verzameld of verwerkt met als doel het rapporteren of sensibiliseren; dat er geen rapporten worden gecreëerd maar enkel briefwisseling i.k.v. de heffing; dat de structuur van de databank wel toelaat om de werkzaamheden op te volgen, om analyses op de gegevens uit te voeren (bv. risicoanalyses) en dat er vanuit dat oogpunt een aantal standaardrapporten voorzien zijn in de databank;

Overwegende dat het thans toekomt aan de beroepsinstantie om ten gronde te oordelen;

Overwegende dat de VMM het gevraagde heeft geweigerd op grond van artikel 20 van het Openbaarheidsdecreet; dat de VMM in haar toelichting d.d. 22 april 2014 aangeeft dat de specifieke informatie waar de beroeper naar vraagt, niet in de standaardrapporten van de VMM verwerkt zit en niet als dusdanig beschikbaar is binnen de VMM; dat het maatwerk betreft; dat de gevraagde informatie niet zonder tijdrovende manuele ingrepen en diepte-analyse uit de databank te halen is omwille van de reeds vermelde parameterisatie; dat de bevraging van de beroeper trouwens niet alleen uitgaat van de basisheffingsgegevens maar tevens van informatie die niet gebruikt wordt binnen de heffing; dat dit aldus nog bijkomende manipulaties vergt, op basis van oude bestanden, nadat de informatie uit de databank gehaald is; dat daarenboven alle bevragingen uit het verleden opnieuw geprogrammeerd moeten worden: in 2013 werd immers een nieuwe softwareversie in gebruik genomen; dat bijgevolg, volgens de VMM, de beroeper verzoekt om een nieuw bestuursdocument te creëren; dat de VMM vervolgt dat de gevraagde info omwille van de complexiteit van de databank in combinatie met de specificiteit van de vraag niet te realiseren is met de spreekwoordelijke druk op de knop; dat er weldegelijk een manuele analyse en manipulatie nodig is, ook na het afladen van de informatie;

Overwegende dat de beroeper in het beroepsschrift onder andere argumenteert dat artikel 20 van het Openbaarheidsdecreet geen geldige rechtsgrond vormt om de gevraagde milieu-informatie te weigeren, enerzijds omdat de manipulaties die de VMM moet doorvoeren niet te beschouwen zijn als het verwerken of analyseren van de gegevens maar enkel dienen om het fiscaal beroepsgeheim niet te schenden en anderzijds omdat, voor zover de gevraagde inlichtingen geen bestuursdocument zouden vormen, de informatie toch zou moeten verstrekt worden op grond van de behulpzaamheidsverplichting zoals bepaald in artikel 7, lid 1 van het Openbaarheidsdecreet;

Overwegende dat de VMM in de toelichting aan de beroepsinstantie echter aangeeft dat het gevraagde veel verder gaat dan het verwijderen van vertrouwelijke gegevens en dat de informatie die ■■■■ aanvraagt wel degelijk een analyse en verwerking van informatie, ook andere informatie dan deze die binnen de heffingen gebruikt wordt, vergt; dat een rechtstreekse rapportering vanuit de heffingensector chemie niet volstaat, er moet een koppeling gelegd worden voor opgesplitste bedrijven, overgenomen bedrijven, ... allemaal

informatie die niet verwerkt wordt in het kader van de heffingen; dat ook na het afladen van de informatie uit de databank, de vraag van ■■■ nog manipulaties vergt; dat bijkomend door de VMM wordt opgemerkt dat een rechtstreekse rapportering vanuit de databank en op basis van de heffingssectoren behoorlijk wat manipulaties vereist (samenvoegen lozingspunten, rekening houden met procentuele dossiers voor bedrijven die investeerden in milieuvriendelijke processen, afstemmen dossiers die in de loop van het jaar veranderen van lozingsplaats,...);

Overwegende dat een bestuursdocument in artikel 3, 4° van het Openbaarheidsdecreet gedefinieerd wordt als de drager, in welke vorm ook, van informatie waarover een instantie beschikt; dat het recht op openbaarheid aldus maar kan worden uitgeoefend voor zover het gaat om informatie die gematerialiseerd werd op een drager; dat daaronder inderdaad in principe ook begrepen is, gegevens die vervat zijn in een databank bij een instantie;

Overwegende dat overeenkomstig art. 20, §1, eerste lid van het Openbaarheidsdecreet een instantie evenwel niet verplicht is tot het aanmaken van nieuwe documenten op basis van bestaande gegevens of documenten; dat het decreet enkel betrekking heeft op de openbaarmaking van documenten die reeds beschikbaar zijn, niet op informatie die verwerkt moet worden in welk geval er vanzelfsprekend geen beschikbaar document is (cf. Parl. St. VI. Parl. 2002-2003, nr. 1732/1 blz. 38);

Overwegende dat artikel 7, lid 1 van het Openbaarheidsdecreet instanties verplicht personen die informatie zoeken waarover instanties beschikken, behulpzaam te zijn; dat deze bepaling geen vrijblijvende intentieverklaring formuleert maar instanties opdraagt om burgers die hun recht op passieve openbaarheid van bestuur willen uitoefenen, actief te helpen, zonder dat dit evenwel de verplichting zou inhouden om nieuwe bestuursdocumenten aan te maken of bestaande bestuursdocumenten te verwerken of te analyseren;

Overwegende dat uit de bovenvermelde toelichting van de VMM aan de beroepsinstantie blijkt dat het gevraagde niet met enkele eenvoudige bewerkingen gemakkelijk gecreëerd kan worden waardoor in het kader van de behulpzaamheid het gevraagde kan gegeven worden;

Overwegende dat bij het bepalen van de reikwijdte van het recht op uitleg of afschrift voor ogen moet worden gehouden dat passieve openbaarheid van bestuur altijd bestaande bestuursdocumenten in de zin van artikel 3, 4° van het decreet van 26 maart 2004 betreft; dat een instantie, tenzij een uitzonderingsgrond van toepassing zou zijn, enkel verplicht is uitleg over of kopie te geven van wat ze heeft; dat het recht op uitleg of afschrift er aldus niet toe mag leiden dat een instantie wordt gedwongen nieuwe bestuursdocumenten te produceren waarin de door de aanvrager gewenste informatie terug te vinden is; dat de draagwijdte van het recht op uitleg ook beperkt wordt door het bepaalde in artikel 20, §1, lid 1 van het Openbaarheidsdecreet, i.e. dat een aanvraag tot openbaarmaking voor een instantie geen verplichting inhoudt de gevraagde bestuursdocumenten te verwerken of te analyseren; dat het vereiste dat het moet gaan om bestaande bestuursdocumenten en het ontbreken van elke verplichting tot analyse of verwerking grenzen stellen aan het recht op openbaarmaking;

Overwegende dat, gelet op de ontvangen toelichting vanwege de VMM, de beroepsinstantie dan ook redelijkerwijze niet anders kan besluiten dan dat het beroepschrift betrekking heeft op documenten die in casu niet bestaan en dat er bijgevolg dan ook geen afschrift kan van worden gegeven; dat het beroep bijgevolg dan ook als **ongegrond** moet worden beschouwd;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift dat ■■■ bij schrijven d.d. 9 april 2014, tegen de weigeringsbeslissing van de VMM d.d. 24 maart 2014 over het verzoek d.d. 24 februari 2014, hebben ingediend, wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 6 mei 2014

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter