

Vlaamse overheid

Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
afdeling openbaarheid van bestuur

Havenlaan 88, bus 20

1000 BRUSSEL

T : 02 553 57 25

Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2019/294

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Gelet op het Bestuursdecreet van 7 december 2018, titel II, hoofdstuk 3;

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 mailbericht d.d. 6 november 2019, gericht aan het Departement Landbouw en Visserij, om een afschrift te ontvangen van de controleverslagen die het Departement Landbouw en Visserij de afgelopen twee jaar heeft opgemaakt van de bedrijven die instaan voor het afleveren van bio-certificaten, meer specifiek gaat het over documenten m.b.t. de supervisie op de volgende controleorganen: Certisys, TÜV Nord Integra en Inscert Partner;

Gelet op de weigeringsbeslissing van het Departement Landbouw en Visserij d.d. 26 november 2019;

Gelet op het beroep van ■■■ bij mailbericht d.d. 28 november 2019 tegen voormelde weigeringsbeslissing;

Gelet op de registratie van het beroepschrift op 2 december 2019;

Gelet op de beslissing van de beroepsinstantie d.d. 19 december 2019 tot verlenging van de termijn om uitspraak te doen over het beroepschrift overeenkomstig artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet;

Wat de ontvankelijkheid betreft:

De weigeringsbeslissing van het Departement Landbouw en Visserij (verder 'Dep. LV') dateert van 26 november 2019. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (verder 'Bestuursdecreet'). Op 28 november 2019 diende xxx beroep in tegen voormelde beslissing. Het ingediende beroep is bijgevolg tijdig en **ontvankelijk**.

Wat de gegrondheid betreft:

Overeenkomstig artikel II.31, eerste lid Bestuursdecreet heeft het recht op passieve openbaarheid betrekking op bestuursdocumenten. Op grond van deze bepaling is elke instantie in principe verplicht aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten. De openbaarmaking kan slechts geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen II.33 tot en met II.39 van voormeld decreet.

1) *Feiten*

Bij mail d.d. 6 november 2019 vraagt [REDACTED] om een afschrift van de controleverslagen die het Dep. LV de afgelopen twee jaar heeft opgemaakt van de bedrijven die instaan voor het afleveren van bio-certificaten. Meer specifiek gaat het over documenten m.b.t. de supervisie op de volgende controleorganen: Certisys, Tüv Nord Integra en Inscert Partner.

Het Dep. LV weigert in haar beslissing d.d. 26 november 2019 deze vraag om afschrift omdat de vraag onredelijk is (artikel II.33, 1° Bestuursdecreet) aangezien de werklast die de vraag met zich meebrengt niet in verhouding staat tot het belang van de openbaarmaking. Het Dep. LV specificeert dat het beschikt over documenten m.b.t. de supervisie op erkende controleorganen, maar dat het gaat over een groot aantal documenten waarin “a. gegevens behorende tot de persoonlijke levenssfeer voorkomen zoals namen van natuurlijke personen en adressen en dit overheen alle documenten zonder dat deze er makkelijk uit te halen zijn. Conform artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet zouden toestemmingen moeten gevraagd worden aan alle betrokkenen. Aangezien het gaat om veel documenten en de beschermde gegevens op tal van onvoorspelbare plaatsen vermeld worden brengt dit een te grote werklast met zich mee. b. gegevens behorende tot de beschermde commerciële en industriële informatie voorkomen zoals aansluiting bij controleorganen, kleinschaligheid van de activiteit, locatie magazijnen, recepturen, afzetketens, leveranciers, etc. Deze gegevens bieden een te ruime inblik in de bedrijfsvoering van betrokkenen om dit, conform artikel II.35, 3° van het Bestuursdecreet, zonder toestemming te kunnen meedelen. Gezien de hoeveelheid aan documentatie en gezien deze beschermde informatie op tal van onvoorspelbare plaatsen in de documenten voorkomt brengt het opvragen van deze toestemmingen een te grote werklast met zich mee.”.

gaat in beroep tegen deze weigeringsbeslissing. Zij argumenteert dat een aanvraag niet onmiddellijk mag worden afgewezen op grond van artikel 11.33, 1° Bestuursdecreet maar dat de bestuursinstantie de verzoeker vooreerst in de mogelijkheid moet stellen om de aanvraag te herformuleren hetgeen in casu niet gebeurd is. Daarnaast argumenteert zij dat volgens de rechtspraak van de Raad van State het recht tot openbaarheid het bestuur verplicht om zich zo te organiseren dat aan de verplichting tot openbaarmaking kan worden voldaan en dat door de Raad van State in de formele motivering van de beslissing wordt nagegaan of concreet wordt geargumenteed waarom de aanvraag kennelijk onredelijk is, gelet op zijn eigen specifieke organisatiestructuur (en de beperkingen daarvan). Zij stelt dat in casu uit niets blijkt dat de bestuursinstantie zich zo organiseert om te voldoen aan de verplichting tot openbaarmaking, noch blijkt

uit de motivering waarom de aanvraag kennelijk onredelijk is gelet op de eigen specifieke organisatiestructuur.

2) Beoordeling door de beroepsinstantie

De beroepsinstantie heeft, om met kennis van zaken over het ingestelde beroep te kunnen oordelen, het Dep. LV op 9 december 2019 om nadere toelichting verzocht betreffende dit beroep en bij mailbericht d.d. 11 december 2019 heeft de beroepsinstantie verdere info ontvangen.

In de toelichting aan de beroepsinstantie verwijst het Dep. LV voor de context van de vraag tot openbaarmaking naar het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 betreffende de biologische productie en de etikettering van biologische producten. In voormeld besluit is het Dep. LV de bevoegde entiteit voor wat betreft de regelgeving en het controlesysteem op de biologische productie in Vlaanderen maar draagt het Dep. LV controletaken over aan door de minister van Landbouw erkende controleorganen. Er zijn in Vlaanderen drie controleorganen nl. Certisys, TÜV Nord Integra en Inscert Partner (voordien Quality Partner). Conform artikel 15 van het voormeld besluit is het Dep. LV verantwoordelijk voor het toezicht op deze erkende controleorganen. Daartoe voert het Dep LV een jaarlijkse cyclus van supervisie activiteiten uit waarbij volgende documenten worden opgemaakt: verslagen van waarnemingscontroles en administratieve controles; per controleorgaan een syntheseverslag van de activiteiten in kader van de jaarlijkse supervisie, met inbegrip van de eventuele vastgestelde tekortkomingen; per controleorgaan een brief met de beslissing over de correctieve acties in het kader van de jaarlijkse supervisie. Het Dep. LV vervolgt dat het aantal documenten dat in de afgelopen twee jaar m.b.t. de supervisie op de controleorganen werd opgesteld, minstens 125 stuks bedraagt en deze allen bijeen zoeken en digitaal bezorgen al een aanzienlijke werklast met zich meebrengt.

Het Dep. LV geeft nog mee aan de beroepsinstantie, in reactie op de argumenten van de beroeper, dat de ratio legis van de verplichting om de aanvrager te contacteren in de beoogde verduidelijking ligt en dat in casu de administratie wist welke documenten werden beoogd door de aanvrager, zodat een vraag naar herformulering hier niet aan de orde was want dit zou volledig zonder doel geweest zijn. Het departement vervolgt dat de weigeringsbrief naar behoren gemotiveerd is: er wordt aangehaald wat de hoofdreden van weigering is, waarom dit het geval is en er wordt uitdrukkelijk naar de uitzonderingsgronden verwezen. Zo ook stelt het Dep. LV: “Het gaat niet enkel om het opvragen van toestemmingen aan betrokkenen maar ook om het uitsluiten van deze informatie uit de documenten. Dit is allemaal in detail meegegeven in de weigeringsbrief. Men weet duidelijk waarom de aanvraag geweigerd werd; een schending van de motiveringsplicht is dus niet aan de orde. Hier komt nog bij dat binnen een paar dagen de controleverordening 2017/625 van toepassing wordt. De verordening is ook van toepassing op controles in de biologische sector. Artikel 8 van deze verordening gaat over de geheimhoudingsverplichting van bevoegde autoriteiten. Ruwweg kan gesteld worden dat er wordt uitgegaan van een principe van geheimhouding. Finale informatie kan openbaar gemaakt worden maar naast de te respecteren regels inzake openbaarheid (toestemmingen) moet nu ook rekening gehouden worden met punt 5 van het vermelde artikel. Dit punt 5 houdt een grote betrokkenheid en mogelijkheid tot input in van de personen die vermeld worden in de betreffende documenten (alle personen van wie er gegevens behorende tot de

persoonlijke levenssfeer of commerciële informatie vermeld wordt). Dit houdt in dat de werklust m.b.t. deze aanvraag, die nu al buitensporig is, meer dan verdubbeld zou worden.”

Het komt thans toe aan de beroepsinstantie om te oordelen of de beoordeling van de aanvraag als kennelijk onredelijk in casu al dan niet terecht was.

Volgens artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet kan een overheidsinstantie een openbaarheidsverzoek afwijzen wanneer de aanvraag kennelijk onredelijk blijft of op een te algemene wijze geformuleerd blijft, na een verzoek van de betrokken instantie tot herformulering van de eerste aanvraag als vermeld in artikel II.42.

Aan de beroepsinstantie werd een voorbeeld bezorgd van elk van de type documenten die horen bij de jaarlijkse cyclus van supervisie activiteiten: een verslag administratieve controle (d.i. op basis van de papieren en digitale controledossiers wordt nagegaan of het controleorgaan de controles en certificering op een effectieve en correcte manier uitvoert), een controleverslag waarnemingscontrole (d.i.: bij deze controle volgt een controleur van het Dep. LV een controle in aanwezigheid van een controleur van het controleorgaan vanaf de zijlijn mee en wordt er nagegaan hoe de controleur de marktdeelnemer controleert en of de controle voldoet aan de geldende Europese en Vlaamse regels), een syntheseverslag supervisie en een beslissing over correctieve acties.

Het is immers zo dat de term "bio" wettelijk beschermd is. Enkel gecontroleerde bedrijven mogen er gebruik van maken. De biologische productiemethode valt immers onder een strikte reglementering. Als men biologische producten wil produceren, verwerken, invoeren of verhandelen, dan moet die onderneming gecontroleerd en gecertificeerd worden door een erkend controleorgaan. Het toezicht op die erkende controleorganen gebeurt door het Dep. LV.

De beroeper heeft het bij het rechte eind als zij stelt dat het Dep. LV de aanvraag niet onmiddellijk mag afwijzen op grond van artikel II.33, 1° Bestuursdecreet maar dat de bestuursinstantie de verzoeker vooreerst in de mogelijkheid moet stellen om de aanvraag te herformuleren. Conform artikel II.42 Bestuursdecreet is de overheidsinstantie, alvorens de facultatieve uitzonderingsgrond van artikel II.33, 1° Bestuursdecreet in te roepen, immers verplicht om contact op te nemen met de aanvrager om zijn verzoek te specificeren of te vervolledigen. Artikel 3.2 van het Verdrag van Aarhus legt immers een algemene verplichting tot het leveren van bijstand op. Ook uit de formulering van de uitzonderingsgrond blijkt expliciet dat deze uitzonderingsgrond enkel kan ingeroepen worden na een verzoek tot herformulering van de eerste aanvraag. De openbaarheid van bestuursdocumenten is een fundamenteel recht dat door artikel 32 van de Grondwet wordt gewaarborgd. De uitzonderingen worden limitatief opgesomd en moeten restrictief worden geïnterpreteerd. Daarenboven moet worden opgemerkt dat de uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel II.33, 1° Bestuursdecreet een facultatieve uitzonderingsgrond is.

In casu heeft het Dep. LV de beroeper weliswaar meegedeeld waarom het departement van oordeel is dat de aanvraag kennelijk onredelijk is, maar heeft het departement de beroeper niet de mogelijkheid gegeven om de aanvraag eventueel te herformuleren. De argumenten van het departement, meer bepaald dat het duidelijk was voor de administratie welke documenten werden beoogd en een verzoek tot herformulering

bijgevolg zinloos zou zijn, overtuigen de beroepsinstantie niet. De beroeper had immers mogelijks de aanvraag kunnen beperken in die zin dat de werklast in hoofde van het departement alsdan mogelijks, als gevolg van de herformulering, beperkt(er) zou kunnen zijn.

De beroepsinstantie wenst nog op te merken dat het recht tot openbaarheid een positieve verplichting inhoudt voor de bestuursinstanties waaraan ze moeten voldoen. De verantwoording door het Dep. LV zowel in de bestreden beslissing als in de toelichting aan de beroepsinstantie, o.a. de werklast door de hoeveelheid aan documentatie, minstens 125 stuks – waarbij het voor de beroepsinstantie niet duidelijk is hoe het aantal ‘stuks’ moet begrepen worden -, het voorkomen van beschermde informatie op tal van onvoorspelbare plaatsen in de documenten, het opvragen van toestemmingen en het uitfilteren van beschermde informatie, laat de beroepsinstantie in casu niet toe om tot de onredelijkheid van de kwestieuze vraag te besluiten.

Immers, op grond van deze verantwoording kan de beroepsinstantie geen concrete beoordeling maken o.m. van de inzetbaarheid van het aantal personeelsleden voor de kwestieuze opdracht, in acht genomen de omvang en de slagkracht van de bestuursinstantie. Bovendien merkt de beroepsinstantie op dat de antwoordtermijn conform artikel 11.43, §3 Bestuursdecreet, als de toetsing van de aanvraag tot openbaarmaking aan de decretale uitzonderingsgronden moeilijk tijdig uit te voeren is, verlengd kan worden tot een termijn van 40 kalenderdagen.

Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt immers afdoende dat niet lichtzinnig mag omgesprongen worden met de uitzonderingsgrond m.b.t. de kennelijke onredelijkheid, waarbij het element van werklast op zich onvoldoende is om de openbaarmaking te weigeren, evenals het feit dat de informatie onder één of meerdere uitzonderingsgronden valt. In casu wordt niet gemotiveerd, zoals reeds aangegeven, waarom de opdracht onoverkomelijk zou zijn, rekening houdend met de omvang en de slagkracht van het Dep. LV en de inzetbaarheid van het aantal personeelsleden voor deze opdracht, hetgeen toch volgens de rechtspraak van de Raad van State essentieel is om de redelijkheid van de opdracht in concreto te kunnen beoordelen (RvS arrest nr. 236.367 van 8 november 2016).

De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat, niettegenstaande de opdracht weliswaar omvangrijk is, in casu, omwille van een niet afdoende motivering, ten onrechte door het Dep. LV toepassing werd gemaakt van artikel II.33. 1° Bestuursdecreet.

Op grond van het bovenvermelde en gezien de beroepsinstantie evenmin beschikt over alle documenten waarop volgens het Dep. LV bepaalde uitzonderingsgronden van toepassing zijn om de openbaarmaking ervan af te wijzen, dient het Dep. LV de vraag tot openbaarmaking te herbekijken. De beroepsinstantie merkt tevens ook op dat, op grond van artikel 11.45, §2 Bestuursdecreet, mogelijks kan worden overgegaan tot gedeeltelijke openbaarmaking.

Op grond hiervan wordt het beroep als gegrond beschouwd, onder voorbehoud van de eventuele toepassing van decretaal en wettelijk bepaalde uitzonderingsgronden.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van [REDACTED] d.d. 28 november 2019 tegen de weigeringsbeslissing van het Departement Landbouw en Visserij d.d. 26 november 2019 wordt als ontvankelijk en gegrond beschouwd, onder voorbehoud van de eventuele toepassing van decretaal en wettelijk bepaalde uitzonderingsgronden..

In zoverre dit beroep gegrond werd verklaard, geldt dat deze inwilliging van de aanvraag tot openbaarmaking GEEN toestemming inhoudt om de gevraagde bestuursdocumenten te hergebruiken, als vermeld in titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (zie artikel II.44, §3, van het Bestuursdecreet).

Brussel, 15 januari 2020

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter