

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/2020/300

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Bevoegdheid beroepsinstantie

Bestuursdecreet van 7 december 2018, titel II, hoofdstuk 3, afdeling 6.

Besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie.

Voorafgaande procedure

Op 15 oktober 2020 dienden ■■■ een verzoek in bij het Departement Omgeving, afdeling Handhaving - Omgevingsinspectie (verder 'afdeling Handhaving'), waarbij werd verzocht om een afschrift te verlenen van het proces-verbaal lastens ■■■.

Bij mailbericht d.d. 20 oktober 2020 werd dit verzoek door afdeling Handhaving geweigerd.

Op 13 november 2020 dienden ■■■ beroep in bij de beroepsinstantie tegen deze weigeringsbeslissing. Dit beroep werd geregistreerd op 16 november 2020.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijk verzoek dateert van 15 oktober 2020.

De bestreden beslissing dateert van 20 oktober 2020. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (verder 'Bestuursdecreet').

Het beroep werd ingediend bij mailbericht d.d. 13 november 2020 en is bijgevolg tijdig ingesteld. Het beroepschrift is bijgevolg **ontvankelijk**.

Gegrontheid van het beroep

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. Aangevochten beslissing

Het verzoek tot openbaarmaking werd door de afdeling Handhaving afgewezen omwille van de volgende overwegingen: *“We wijzen uw verzoek af op grond van artikel II.36, §1, 3° Bestuursdecreet. De door u gevraagde bestuursdocumenten werden uitsluitend voor een strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie opgesteld en maken deel uit van een administratief dossier met oog op bestuurlijke sanctionering. Om het goede verloop van de administratieve procedure niet te verstoren of de rechten van verdediging niet te schenden, kunnen wij niet ingaan op uw verzoek.”*

2. Inhoud van het beroepschrift

De beroeper schetst in zijn beroepschrift de feiten omtrent een ‘vracht van leeg, gevaarlijk, verontreinigd glasafval’ die ■■■ op 28 mei 2020 op de afvalsite van ■■■ heeft geleverd. Op 10 juli 2020 heeft de toezichthouder van de afdeling Handhaving een aanvankelijk proces-verbaal ten laste van ■■■ opgesteld, wat heeft geleid tot een bestuurlijke transactie. Op 9 oktober 2020 legde de afdeling Handhaving bijkomende bestuurlijke maatregelen op lastens ■■■. De beroeper geeft verder aan: *“Tijdens de behandeling van de administratieve procedure m.b.t. de bestuurlijke maatregelen werd naar het proces-verbaal lastens x■■■ verwezen. Deze heeft een dubbelzinnige houding aangenomen ten aanzien van de bestuurlijke instanties en cliënte m.b.t. de feiten die aan deze procedure ten grondslag liggen.*

(...) In het kader van de openbaarheid van bestuur verzocht cliënte op 15 oktober 2020 een afschrift van het proces-verbaal lastens ■■■. ■■■ wenst immers meer duidelijkheid te verkrijgen over de dubbelzinnige houding die ■■■ heeft aangenomen. Deze informatie is immers noodzakelijk om de rechten van verdediging in hoofde van ■■■ te vrijwaren.”

De beroeper kan om twee redenen niet akkoord gaan met de weigeringsbeslissing. Vooreerst heeft de afdeling Handhaving geen concrete belangenafweging doorgevoerd, maar de weigeringsbeslissing d.m.v. een nietszeggende stijlformule gemotiveerd, namelijk: *“Om het goede verloop van de administratieve procedure niet te verstoren of de rechten van verdediging niet te schenden, kunnen wij niet ingaan op uw verzoek”.*

Als tweede reden geeft de beroeper aan: *“In tegenstelling tot wat de Afdeling Handhaving beweert, schendt het opvragen van het proces-verbaal lastens ■■■ de rechten van verdediging niet. Integendeel. Omdat dit proces-verbaal effectief onderdeel uitmaakt van de besluitvorming tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel lastens ■■■, draagt de inzage in het proces-verbaal juist bij tot de rechten van verdediging en de organisatie van het verweer. Er anders over oordelen zou wél een schending van de rechten van de verdediging van de verzoekende partij inhouden.*

Bovendien staat de inzage het goede verloop van de strafonderzoek niet in de weg daar de “inbreuken” niet van dien aard zijn om verdoezeld te kunnen worden.”

3. Toelichting door Afdeling Handhaving

De beroepsinstantie nam op 17 en 25 november 2020 contact op met de afdeling Handhaving om nadere toelichting te verkrijgen. Bij mailberichten d.d. 20 en 26 november 2020 ontving de beroepsinstantie de nodige informatie, waaronder ook het betrokken gevraagde bestuursdocument.

De afdeling Handhaving blijft bij haar standpunt en geeft ook aan dat de bewering van beroeper dat het PV lastens [REDACTED] deel uitmaakt van het besluit houdende bestuurlijke maatregelen lastens [REDACTED], een bewering van de beroeper is die niet klopt. Er wordt in het besluit wel verwezen naar de betrokkenheid van [REDACTED] als onderdeel van de feiten en voorgaanden, maar dit vormt zeker niet de basis van de beslissing. In het besluit houdende bestuurlijke maatregel zou immers het tegendeel staan, in die zin dat expliciet wordt verwoord: *‘M.b.t. het moreel element van het misdrijf haalt [REDACTED] aan dat [REDACTED] het afval pas eind juli 2020 mogelijk kwalificeerde als (risicohoudend) medisch afval en wijst zij op haar streng acceptatiebeleid dat zou blijken uit een overzicht van vrachten die dit jaar reeds werden geweigerd. Uiteraard neemt de verwijzing naar een foutieve kwalificatie door [REDACTED] het milieumisdrijf niet weg, nu [REDACTED] als zorgvuldig exploitant van de stortplaats zelf instaat voor het desgevallend weigeren van niet-conforme vrachten (art. 5.2.4.1.5, §1 en §2 VLAREM III).’*

De Afdeling Handhaving vervolgt dat het PV lastens [REDACTED] door het parket werd doorgestuurd naar de gewestelijke entiteit voor het eventueel opleggen van een bestuurlijke boete. Het dossier is daar momenteel nog in behandeling. Afdeling Handhaving stelt ook “Niets belet uiteraard dat na afronding van de bestuurlijke beboetingsprocedure, het PV alsnog wordt opgevraagd en bezorgd”. Ondergeschikt merkt de afdeling Handhaving op dat moet worden vastgesteld dat [REDACTED] thans de opgelegde bestuurlijke maatregel uitvoert, niet in beroep is gegaan tegen het opleggen van de bestuurlijke maatregel en het PV lastens [REDACTED] dus zeker niet onmiddellijk nodig heeft om zich te kunnen verdedigen in het licht van dergelijke beroepsprocedure. De afronding van de bestuurlijke beboetingsprocedure kan dus volgens de afdeling Handhaving worden afgewacht.

Afdeling Handhaving geeft nog mee dat, zoals ook blijkt uit het besluit houdende bestuurlijke maatregelen lastens [REDACTED], door de advocaat van [REDACTED] voorafgaand aan het horen een aantal documenten werden opgevraagd. Deze werden bezorgd bij mail van 28 september 2020: 1) de vraagstelling van de afdeling Handhaving aan de OVAM dd. 31/7/2020; 2) de reactie van de OVAM dd. 23/9/2020; 3) de aanmaning gericht aan [REDACTED] dd. 30/7/2020 naar aanleiding van het proces-verbaal lastens [REDACTED]; 4) e-mail van [REDACTED] dd. 27 juli 2020 ivm details over de betrokken partij. De afdeling Handhaving vervolgt dat de aanmaning niet valt onder de uitzonderingsgrond van artikel II.36, §1, 3° Bestuursdecreet nu deze niet uitsluitend is opgemaakt ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie, maar dat het pv niet werd bezorgd.

Bovendien stelt afdeling Handhaving dat, zelfs indien geoordeeld wordt dat het desbetreffende proces-verbaal lastens [REDACTED] eveneens niet uitsluitend werd opgesteld ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie (doordat ook een aanmaning werd opgesteld), artikel 27, §1, 4° van de Wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie van toepassing is: *“De toepassing van deze bepaling is van die aard dat de openbaarmaking van het betrokken proces-verbaal afbreuk zou doen aan de “opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten”, en komt overeen met de belangenafweging die in casu werd gemaakt door te stellen dat openbaarmaking het goede verloop van de administratieve procedure kan verstoren.”*

Op vraag van de beroepsinstantie naar de stand van zaken van de bestuurlijke beboetingsprocedure lastens [REDACTED], heeft de afdeling Handhaving als volgt geantwoord: *“Binnen de afdeling vormt de Cluster Sanctiëring en Advisering (waarin de gewestelijke entiteit zit ingebed) een afgescheiden entiteit. Op mijn vraag deelden*

ze mij mee dat "Op 8 september 2020 heeft de gewestelijke entiteit ■■■ in kennis gesteld van haar voornemen om een alternatieve bestuurlijke geldboete al dan niet vergezeld van een voordeelontneming, op te leggen (...). In het kader van de bestuurlijke sanctioneringsprocedure werd door ■■■ een schriftelijk verweer met verzoek om gehoord te worden ingediend. De hoorzitting vond plaats op 20 oktober 2020. Er is momenteel nog geen beslissing genomen".

4. Standpunt van de beroepsinstantie

Processen-verbaal zijn te beschouwen als gerechtelijke documenten én bestuursdocumenten in de zin van artikel I.4, 3° van het Bestuursdecreet (in zoverre in bezit van de overheidsinstantie) en komen derhalve principieel in aanmerking voor openbaarmaking tenzij uitzonderingsgronden van toepassing zijn.

Het Bestuursdecreet maakt, voor wat betreft de uitzonderingen op het recht op openbaarheid, een onderscheid naargelang het gaat om een aanvraag tot openbaarmaking die betrekking heeft op milieuinformatie dan wel op andere informatie. In casu bevat het gevraagde bestuursdocument ongetwijfeld milieu-informatie in de zin van artikel I.4, 11° van het Bestuursdecreet.

De afdeling Handhaving verwijst naar artikel II.36, §1, 3° Bestuursdecreet dat bepaalt dat overheidsinstanties de aanvraag tot openbaarmaking afwijzen, voor zover die betrekking heeft op bestuursdocumenten die milieu-informatie bevatten, indien ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijke karakter van bestuursdocumenten die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie zijn opgesteld.

Uit de tekst zelf van artikel II.36, §1, 3° Bestuursdecreet blijkt dat de mogelijkheid tot het invoeren van deze uitzonderingsgrond ook verbonden moet worden met de bescherming van het goede verloop van de procedure gericht op het opleggen van een administratieve sanctie. Uit de gegevens van huidig dossier blijkt dat de beroeper een afschrift vraagt van het proces-verbaal opgemaakt lastens ■■■. Uit de verkregen toelichting, alsook uit het onderzoek door de beroepsinstantie, blijkt dat dit proces-verbaal door de verbalisant werd verzonden aan de procureur des Konings. De procureur des Konings wordt immers op grond van artikel 16.4.31 van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (verder 'DABM') gevraagd om zich uit te spreken over de al dan niet strafrechtelijke behandeling van het milieumisdrijf: gedragingen in strijd met een voorschrift dat wordt gehandhaafd met toepassing van titel XVI DABM, en waarop overeenkomstig deze titel een straf is gesteld, kunnen, naargelang de keuze van de procureur des Konings overeenkomstig de artikelen 16.4.31 e.v. DABM, worden afgehandeld volgens het penale spoor dan wel volgens het bestuurlijke spoor. Als de procureur de gewestelijke entiteit tijdig heeft geïnformeerd over zijn beslissing om het milieumisdrijf niet strafrechtelijk te behandelen, start de gewestelijke entiteit, op grond van artikel 16.4.35. DABM, de procedure voor de eventuele oplegging van een alternatieve bestuurlijke geldboete op.

In casu blijkt uit de toelichting door de afdeling Handhaving dat op 8 september 2020 de gewestelijke entiteit ■■■ in kennis heeft gesteld van haar voornemen om een alternatieve bestuurlijke geldboete al dan niet vergezeld van een voordeelontneming, op te leggen, dat door ■■■ een schriftelijk verweer met verzoek om gehoord te worden werd ingediend en dat de hoorzitting plaatsvond op 20 oktober 2020, maar dat er nog geen beslissing is genomen. De beroepsinstantie wenst nog op te merken dat, conform artikel 16.4.34, derde lid DABM, een beslissing houdende geen strafrechtelijke behandeling van het milieumisdrijf het verval van de strafvordering inhoudt. Eveneens merkt de beroepsinstantie op dat een alternatieve bestuurlijke geldboete tot doel heeft om gedragingen, in strijd met een voorschrift dat wordt gehandhaafd met toepassing van titel XVI DABM en waarop overeenkomstig deze titel een straf is gesteld, te voorkomen en te bestraffen, en een sanctie is met een overwegend repressief karakter. Als gevolg van haar punitief

karakter betreft het opleggen van een dergelijke boete een strafvervolging in de zin van artikel 6, lid 1 van het EVRM en bij het opleggen ervan moet dan ook worden voldaan aan de procedurele en materiële waarborgen voor strafvervolging en bestraffing, zoals vervat in artikel 6 en 7 EVRM en het zevende protocol bij het EVRM, in de artikelen 14 en 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet en in de fundamentele beginselen van het strafrecht. De decreetgever beoogde eveneens een uitgebreide rechtsbescherming zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij het ontwerp dat titel XVI van het DABM is geworden: “bestuurlijke geldboeten door hun punitief karakter, aanleiding moeten geven tot dezelfde rechtswaarborgen die gelden voor strafvervolgingen en de berechting van strafbare feiten” en “dat het decreet op dat vlak optimale rechtsbescherming wil waarborgen” (Memorie van Toelichting, *Parl.St.* VI.Parl 2006-2007, 1249/1, 14 en 16-17).

In casu blijkt uit de ontvangen informatie dat er nog geen bestuurlijke geldboete lastens [REDACTED] werd opgelegd maar dat de procedure nog steeds lopende. Hierbij is het trouwens mogelijk – indien nieuwe elementen in of bijkomende gegevens aan het dossier worden gevoegd door de gewestelijke entiteit- dat de vermoedelijke overtreder bijkomend moet gehoord worden. Bijgevolg is de beroepsinstantie van oordeel dat op dit moment de bescherming van het goede verloop van de procedure tot het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete en de rechten van verdediging niet in het gedrang mag gebracht worden door het verlenen van een afschrift van het proces-verbaal aan de beroeper.

Op basis van de ontvangen informatie, waaronder het besluit houdende bestuurlijke maatregelen, volgt de beroepsinstantie de stelling van de beroeper dat “*dit proces-verbaal effectief onderdeel uitmaakt van de besluitvorming tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel lastens [REDACTED]*” niet. Het is immers zo dat in het besluit houdende bestuurlijke maatregelen lastens [REDACTED] inderdaad, zoals door afdeling Handhaving werd toegelicht aan de beroepsinstantie, uitdrukkelijk staat vermeld: “*Uiteraard neemt de verwijzing naar een foutieve kwalificatie door [REDACTED] het milieumisdrijf niet weg, nu [REDACTED] als zorgvuldig exploitant van de stortplaats zelf instaat voor het desgevallend weigeren van niet-conforme vrachten (art. 5.2.4.1.5, §1 en §2 VLAREM III).*” De betrokkenheid van [REDACTED] maakt niet dat het PV lastens [REDACTED] effectief deel uitmaakt van of de basis vormt van het besluit houdende bestuurlijke maatregelen lastens [REDACTED], die trouwens niet in beroep is gegaan tegen voormeld besluit.

Ook het feit dat, zoals de beroepsinstantie ook vaststelt in het besluit houdende bestuurlijke maatregelen lastens [REDACTED], aan de beroeper reeds een afschrift werd bezorgd van de ‘aanmaning’ gericht aan [REDACTED] dd. 30/7/2020 naar aanleiding van het proces-verbaal lastens [REDACTED], evenwel zonder de bijlage (het betrokken PV), doet niets af aan het oordeel van de beroepsinstantie. Bij nazicht door de beroepsinstantie blijkt deze aanmaning een brief van de toezichthouder aan [REDACTED] te zijn met als titel ‘Proces-verbaal met nummer [REDACTED] wegens niet naleving van de milieuhygiënewetgeving’ waarbij de reden van de opmaak van een PV, alsook een opsomming van de door [REDACTED] geschonden bepalingen louter werd aangegeven.

De beroepsinstantie is van oordeel is dat in casu op dit moment de openbaarmaking van het gevraagde proces-verbaal niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijk karakter van dit proces-verbaal dat uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie werd opgesteld. Het belang van de bescherming van het goede verloop van de procedure gericht op het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete (en de rechten van verdediging van de vermoedelijke overtreder) moet(en) in casu hoger worden ingeschat dan het belang inzake de openbaarmaking van het gevraagde document. De uitzondering zoals bepaald in artikel II.36, §1, 3° Bestuursdecreet werd terecht ingeroepen om de openbaarmaking via een afschrift ervan te weigeren.

Bijgevolg is het ingestelde beroep tegen de weigeringsbeslissing van de afdeling Handhaving **ongegrond**.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 13 november 2020 tegen de weigeringsbeslissing d.d. 20 oktober 2020 vanwege het Departement Omgeving, afdeling Handhaving - Omgevingsinspectie wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 9 december 2020

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter