

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/2021/047

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

■ (hierna vermeld als: verzoeker), heeft op 16 december 2020 een openbaarheidsverzoek gericht aan de Vlaamse Belastingdienst (hierna vermeld als: Vlabe), waarbij werd verzocht om een afschrift te verlenen van de volgende documenten:

- Contract tussen Vlabe en Bpost
- Draaiboek/afvinklijst van hoe, wat en wie een afbetalingsplan toegekend krijgt (de voorwaarden om dit te krijgen)
- Draaiboek/afvinklijst van hoe, wat en wie een gerechtsdeurwaarder aanstelt (de voorwaarden en do/don'ts, procedure, contractvoorwaarden met de gerechtsdeurwaarder).

Vlabe zou nagelaten hebben om binnen de decretaal voorgeschreven termijn een beslissing te treffen.

Op 22 januari 2021 diende verzoeker bij mailbericht beroep in bij de beroepsinstantie tegen de vermeende ontstentenis van beslissing. Dit beroep werd geregistreerd op 25 januari 2021.

Op 22 februari 2021 werd de beslissingstermijn van de beroepsinstantie, in toepassing van artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, verlengd van dertig kalenderdagen naar vijfenveertig kalenderdagen.

Ontvankelijkheid van het beroep

Op 16 december 2020 diende de heer Verrees een openbaarheidsverzoek in bij Vlabe.

Verzoeker stelt in zijn beroepschrift aan de beroepsinstantie dat Vlabel zou nagelaten hebben om een beslissing te nemen aangaande zijn openbaarheidsverzoek.

Uit het onderzoek van de beroepsinstantie is evenwel gebleken dat Vlabel reeds twee keer een brief met antwoorden heeft gestuurd aan verzoeker, met name op 6 en 14 januari 2021, waarin er werd op gewezen dat heel wat van de gevraagde informatie online is terug te vinden op het internet (de links naar de websites werden vermeld in de beide brieven).

In de voormelde brief d.d. 14 januari 2021 werd het openbaarheidsverzoek ook voor een deel afgewezen en werden ook de beroepsmogelijkheid- en modaliteiten vermeld.

Op 22 januari 2021 diende verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie. Het ingediende beroep is bijgevolg tijdig ingediend en wordt dan ook als **ontvankelijk** beschouwd.

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) Bestreden beslissing

Zoals hiervoor al duidelijk werd gemaakt, stelt de beroepsinstantie vast dat er wel degelijk twee beslissingen zijn geweest vanwege Vlabel, namelijk via brief d.d. 6 en 14 januari 2021. Er is dus geen sprake van een ontstentenis van beslissing vanwege Vlabel.

In de beslissing van Vlabel d.d. 14 januari 2021 werd het openbaarheidsverzoek gedeeltelijk afgewezen, verwijzende naar het feit dat een deel van het openbaarheidsverzoek betrekking had op een document (het contract tussen Bpost en Vlabel) waarbij Vlabel van oordeel is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie van een derde.

2) Beoordeling door de beroepsinstantie

De beroepsinstantie heeft contact opgenomen met Vlabel om wat meer toelichting te verkrijgen en tevens werd gevraagd om het contract tussen Bpost en Vlabel te bezorgen. De beroepsinstantie werd daarop in kennis gesteld door Vlabel van de voornoemde overeenkomst tussen Vlabel en Bpost.

Het komt nu aan de beroepsinstantie toe om één en ander van naderbij te beoordelen.

- *Het draaiboek i.v.m. wie een afbetalingsplan toegekend krijgt en het draaiboek i.v.m. de aanstelling van een gerechtsdeurwaarder*

Verzoeker stelt in zijn beroepschrift dat hij nooit enig antwoord daarop heeft gekregen vanwege Vlabel. Uit het onderzoek van de beroepsinstantie is evenwel gebleken dat vanuit Vlabel op 6 januari 2021 een brief werd toegestuurd aan verzoeker, met de volgende inhoud :

"Ik heb uw e-mail van 16/12/2020 goed ontvangen.

U vraagt in het kader van de openbaarheid van bestuur informatie op inzake het contract van VLABEL met bpost, de voorwaarden om een afbetalingsplan te bekomen en de procedure inzake aanstelling en contractvoorwaarden van de deurwaarders waar VLABEL mee samenwerkt.

De informatie inzake de voorwaarden om een afbetalingsplan te bekomen vindt u terug op onze website : <https://www.vlaanderen.be/afbetalingsplan-voor-vlaamse-belastingen>

Voor uw andere vragen moet ik nog verdere informatie inwinnen aangezien deze niet onder mijn bevoegdheid vallen. Ik zal u op de hoogte brengen zodra ik over de nodige informatie beschik."

Voorts werd vanuit Vlabel op 14 januari 2021 nog een tweede brief gestuurd aan verzoeker met de volgende inhoud :

"In navolging van uw e-mail van 16/12/2020 en mijn brief van 6/01/2021 (betreffende uw vraag inzake openbaarheid van bestuur met betrekking tot de toekenning van afbetalingsplannen) kan ik u nog volgende informatie geven:

Inzake uw vraag in het kader van openbaarheid van bestuur rond de gerechtsdeurwaarders waar VLABEL mee samenwerkt kan ik u verwijzen naar de informatie beschikbaar op de website www.diam.be."

De beroepsinstantie kan enkel maar vaststellen dat de door verzoeker gevraagde informatie in verband met het toekennen van een afbetalingsplan en de aanstelling van gerechtsdeurwaarders op actieve wijze openbaar werd gemaakt door Vlabel via twee verschillende websites, die duidelijk werden aangegeven in de beide voormelde brieven aan verzoeker. De beroepsinstantie kon zelf vaststellen dat op de beide voormelde websites alle door verzoeker gewenste informatie is terug te vinden.

Er is dus absoluut geen sprake van een ontstentenis van beslissing vanwege Vlabel met betrekking tot deze beide onderdelen van het openbaarheidsverzoek d.d. 16 december 2020. Alle opgevraagde informatie is terug te vinden op de websites, zoals aangegeven door Vlabel in hun beide brieven aan verzoeker. Het ingesteld beroep wordt voor dit onderdeel dan ook als **ongegrond** beschouwd.

- *Het contract tussen Vlabel en Bpost*

Uit de beroepsinstantie opgevraagde informatie is gebleken dat er effectief een overeenkomst bestaat tussen de Vlaamse overheid en Bpost die dateert van 14 maart 2011 en dat het hier bijgevolg een bestaand bestuursdocument betreft in de zin van artikel I.4, 3° van het Bestuursdecreet.

In de beslissing d.d. 14 januari 2021 vanwege Vlabel werd dit onderdeel van het openbaarheidsverzoek afgewezen, verwijzende naar het feit dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie van een derde. Daarmee verwees men bij Vlabel naar de toepassing van artikel II.35, 3° van het Bestuursdecreet als uitzonderingsgrond om de opgevraagde overeenkomst niet openbaar te maken.

De beroepsinstantie kon kennis nemen van de inhoud van de overeenkomst tussen de Vlaamse overheid en Bpost en is van oordeel dat de voormelde uitzonderingsgrond weliswaar terecht werd ingeroepen door Vlabel, doch dat dit niet voor de hele overeenkomst van kracht is.

De beroepsinstantie is van oordeel dat, in toepassing van artikel II.45, §2 van het Bestuursdecreet, bepaalde informatie in de opgevraagde overeenkomst niet voor openbaarmaking in aanmerking komt. Die informatie is evenwel perfect af te scheiden van de overige informatie in het contract, die wel openbaar kan gemaakt worden, zodat een gedeeltelijke openbaarmaking van de overeenkomst met Bpost in casu zich opdringt.

De beroepsinstantie is van oordeel dat de volgende gedeelten uit de overeenkomst d.d. 14 maart 2011 wel voor openbaarmaking in aanmerking komen, omdat die enkel algemene informatie bevatten, waardoor de commerciële belangen van Bpost absoluut niet in het gedrang worden gebracht en er ook geen andere uitzonderingsgronden kunnen worden ingeroepen:

- Bladzijde 1-6 (bestaande uit 8 artikelen) : de eigenlijke overeenkomst die enkel algemene gegevens bevat (o.a. definities, voorwerp, algemene toelichting, aanvangsdatum en duur contract, procedure om wijzigingen aan de overeenkomst aan te brengen, geschillenbeslechting)
- Bijlage 1 bij het contract: de klantgegevens, behoudens een aantal persoonsgegevens die verderop zullen besproken worden in deze beslissing
- Bijlage 3 bij het contract: de algemene voorwaarden voor geadresseerde zendingen: de inleiding, deel I (toepassingsgebied en definities) en deel II (algemene bepalingen)

Daarnaast stelt de beroepsinstantie vast dat er echter ook wel degelijk informatie voorkomt in de voormelde overeenkomst, die wel moet worden afgeschermd voor openbaarmaking:

- De bijlage 2 bij het contract: de tariefbijlage – het betreft hier een document dat jaarlijks wordt opgesteld door de beide partijen, met alle concrete tarieven die aangerekend worden, abonnementsbijdragen, de toegekende kortingen, minimale omzetcijfers ... Momenteel betreft het hier de tariefbijlage d.d. 1 maart 2020.
- Deel III van bijlage 3 bij het contract : de bijzondere voorwaarden van het contract, met de toegekende commerciële kortingen door Bpost

De informatie in de overeenkomst, zoals hiervoor beschreven, moet naar het oordeel van de beroepsinstantie worden afgeschermd in toepassing van artikel II.35, 3° van het Bestuursdecreet.

Op grond van artikel II.35, 3° van het bestuursdecreet dient een bestuursinstantie een verzoek om openbaarheid af te wijzen als ze van oordeel is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie, wanneer deze informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren.

De beroepsinstantie is de mening toegedaan dat door de openbaarmaking van de concrete tarieven (eenheidsprijzen) die aangerekend worden, de abonnementsbijdragen en toegekende kortingen die Bpost toekent aan de Vlaamse overheid onmiskenbaar schade zou toegebracht worden aan een gelegitimeerd economisch belang van Bpost. De voormelde informatie moet immers beschouwd worden als gevoelige commerciële informatie in hoofde van Bpost. Het openbaar maken hiervan zou de economische belangen van Bpost schaden, doordat buitenstaanders op die manier kennis zouden kunnen nemen van die commerciële informatie, de tarieven (eenheidsprijzen) en kortingen die Bpost toekent aan hun klant. Deze informatie zouden andere mogelijke toekomstige klanten van Bpost immers kunnen gebruiken bij hun eventuele onderhandelingen met Bpost, wat ontegensprekelijk een commercieel nadeel voor Bpost zou uitmaken.

Het belang van de openbaarheid van de voormelde commerciële informatie weegt in casu dan ook niet op tegen de bescherming van het belang dat gepaard gaat met het hiervoor geciteerde vertrouwelijk karakter van de commerciële informatie van Bpost. De hierboven voormelde commerciële informatie (bijlage 2 en deel III van bijlage 3 bij het contract) die voorkomt in de overeenkomst met Bpost dient aan de openbaarmaking te worden onttrokken, verwijzende naar de toepassing van artikel II.35, 3° van het Bestuursdecreet.

Voormeld decreetartikel laat echter wel de mogelijkheid dat dergelijke gegevens toch openbaar worden gemaakt, mits toestemming van de betrokkene. Het Bestuursdecreet voorziet eveneens dat de beroepsinstantie de betrokkenen hiervoor contacteert, indien de bestuursinstantie het niet zelf heeft gedaan. Uit het onderzoek is gebleken dat Vlabel al contact had opgenomen met Bpost, die haar toestemming met de openbaarmaking had geweigerd voor de hiervoor vermelde commerciële informatie uit de overeenkomst. Aangezien dit contact mondeling was, heeft de beroepsinstantie voor de zekerheid ook nog zelf contact opgenomen met Bpost. Op 7 maart 2021 heeft Bpost uitdrukkelijk via mail te kennen gegeven aan de beroepsinstantie dat ze niet akkoord gaan met de openbaarmaking van hun commerciële informatie, zoals hiervoor beschreven.

Het ingestelde beroep is dan ook **ongegrond**, wat betreft de hiervoor beschreven informatie uit het contract.

De beroepsinstantie stelt tenslotte ook nog vast dat in de bijlage 1 bij het contract een aantal persoonsgegevens voorkomen: namen van natuurlijke personen, telefoonnummers en mailadressen. De beroepsinstantie is van oordeel dat deze persoonsgegevens onleesbaar moeten worden gemaakt in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet. Voormelde decreetbepaling bevat de verplichting om, behoudens toestemming van de betrokkene, een aanvraag af te wijzen als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Deze bepaling laat niet toe dat gegevens worden verstrekt die de identificatie van derden mogelijk maken, in de mate dat daarmee afbreuk zou worden gedaan aan de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer.

Hoewel het hier om een absolute uitzonderingsgrond gaat waardoor er geen belangenafweging moet plaatsvinden tussen het door de uitzonderingsgrond beschermde belang met het belang van de openbaarheid, vertoont de in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet voorziene uitzonderingsgrond niettemin een relatief aspect. De decreetgever was weliswaar van oordeel dat er geen afweging vereist is met het openbaar belang dat met de openbaarheid is gediend, maar wijst er desondanks op dat telkens en in concreto geoordeeld moet worden of er al dan niet een inbreuk is gepleegd op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (Vlaams Parlement, Parl. St. 2017-2018, nr. 1656/1, blz. 58). Artikel 22 van de Grondwet waarborgt uitdrukkelijk het recht op eerbiediging van het privéleven, net zoals artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dit doet. De bedoeling en het fundamentele uitgangspunt van de in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet bedoelde uitzonderingsgrond bestaat er precies in om het aan iedereen toegekende grondwettelijke recht op de eerbiediging van zijn privéleven te beschermen.

De beroepsinstantie merkt op dat bij het onderzoek naar de uitzonderingsgrond met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer moet worden nagegaan of er al dan niet sprake is van informatie in een bestuursdocument die op de persoonlijke levenssfeer betrekking heeft. In casu stelt de beroepsinstantie vast dat in de bijlage 1 bij het opgevraagde contract enkele persoonsgegevens voorkomen van personeelsleden van de Vlaamse overheid en van Bpost: namen, telefoonnummers en mailadressen. Dergelijke gegevens behoren ontegensprekelijk tot de persoonlijke levenssfeer en het privéleven van de betrokkenen. Het vrijgeven van al deze voornoemde gegevens zou wel degelijk een inbreuk uitmaken op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van die personen. Het privéleven vormt de kern van de persoonlijke levenssfeer (F. SCHRAM, Het decreet openbaarheid van bestuur. Een juridische analyse in

historisch perspectief, Brugge, Vanden Broele, 247; Concl. Adv.Gen. bij HvJ 8 april 2014, nr. C-293/12, Digital Rights Ireland Ltd, nr. 61).

Het openbaar maken van deze gegevens heeft aldus betrekking op de kern van een belang – het door artikel 22 van de Grondwet en het door artikel 8 EVRM aan eenieder toegekende recht op eerbiediging van zijn privéleven – dat de uitzonderingsgrond uit artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet wenst te beschermen tegen de openbaarheid van bestuur (RvS, nr. 234.609 dd. 2 mei 2016). De beroepsinstantie is, na kennisname van de bijlage 1 bij het contract, van oordeel dat er daar in casu inderdaad concrete persoonsgegevens voorkomen van natuurlijke personen, zijnde de namen, telefoonnummers en mailadressen van personeelsleden van de Vlaamse overheid en Bpost en dat deze tot de persoonlijke levenssfeer van die personen behoren. De betrokkenen hebben geen toestemming gegeven voor de openbaarmaking van die persoonsgegevens.

De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat de openbaarmaking van voormelde gegevens afbreuk doet aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen en dat deze gegevens dan ook moeten worden afgeschermd in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet.

Verwijzend naar wat hiervoor werd uiteengezet, concludeert de beroepsinstantie dat het ingestelde beroep bijgevolg als **gedeeltelijk gegrond** moet worden beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepsschrift van ■■■ d.d. 22 januari 2021 tegen de beslissingen vanwege Vlabel wordt als ontvankelijk en deels ongegrond en deels gegrond beschouwd.

Bijgevolg dient Vlabel een afschrift te verlenen van de overeenkomst tussen de Vlaamse overheid en Bpost d.d. 14 maart 2011, met uitzondering van de volgende gedeelten:

- de persoonsgegevens in bijlage 1 bij het contract
- de bijlage 2 bij het contract:
- deel III van bijlage 3 bij het contract

Geen toestemming tot hergebruik van bestuursdocumenten

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, 9 maart 2021

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter