

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/2022/175

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 29 april 2022 diende ■■■ een verzoek in bij de Vlaamse overheid, Agentschap voor Natuur en Bos, Natuurinspectie Oost (hierna ANB) om een afschrift te verlenen van de verleende aanmaningen na het indienen van een klacht 'dempen van een poel in vogelrichtlijngebied en landschappelijk waardevol agrarisch gebied' en om zo te vernemen welk gevolg er gegeven werd aan de ingediende klachten.

Op 4 mei 2022 weigerde ANB het openbaarheidsverzoek.

Op 27 mei 2022 diende ■■■ beroep in bij de beroepsinstantie tegen deze weigeringsbeslissing d.d. 4 mei 2022. Dit beroep werd geregistreerd op 31 mei 2022.

Ontvankelijkheid van het beroep

Op 29 april 2022 diende ■■■ een openbaarheidsverzoek in bij ANB.

ANB heeft dit openbaarheidsverzoek beantwoord op 27 mei 2022. Deze beslissing maakt geen melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. De beroepstermijn vangt bijgevolg pas aan vier maanden na kennisgeving van de beslissing.

Het ingediende beroep is bijgevolg tijdig ingediend en is **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. Bestreden beslissing en inhoud van het beroepschrift

De verzoeker vroeg om een afschrift te verlenen van het gevolg dat werd gegeven (twee schriftelijke aanmaningen) aan zijn klacht uit 2018 i.v.m. het dempen van een poel in vogelrichtlijngebied en landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Er werd verzocht om een afschrift te verlenen van twee schriftelijke aanmaningen met de respectievelijke kenmerken A.IO.64J/035/18 en A.IO.64J/116/22.

Het beroep werd in algemene bewoordingen afgewezen op grond van artikel II.36, § 1, 3^o (het vertrouwelijke karakter van bestuursdocumenten die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie zijn opgesteld, zolang de mogelijkheid blijft bestaan om een strafsanctie of een administratieve sanctie op te leggen).

Voor de beroeper is het antwoord van ANB onduidelijk. Deze vraagt zich af wat die vermelde aanmaningen behelzen: een herstel in oorspronkelijke toestand? De beroeper vraagt of hij desnoods niet gepersonaliseerd (*sic*) die aanmaningen kan inkijken? Hij vraagt of er een strafklacht werd ingediend of er een P.V. werd opgesteld en zo ja, tegen wie en welk is het P.V.-nummer.

2. Toelichting door ANB

ANB deed op 16 juni 2022 mee, na een verzoek door de beroepsinstantie d.d. 1 juni 2022 om de bestreden weigeringsbeslissing toe te lichten, dat er tot op heden geen afschrift bezorgd werd van de aanmaningen. Er werd op 9 juni 2022 aan de werkgroep meegedeeld welke maatregelen werden opgenomen in de aanmaning.

ANB beroept zich op artikel II.36, §1, 3^o van het Bestuursdecreet om de openbaarmaking te weigeren. In dit artikel wordt vermeld dat een aanvraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten die milieu-informatie bevatten kan geweigerd worden op basis van het vertrouwelijke karakter van bestuursdocumenten die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie zijn opgesteld zolang de mogelijkheid blijft bestaan om een strafsanctie of een administratieve sanctie op te leggen. Als toezichthouders bij de uitoefening van hun toezichtopdracht een milieumisdrijf vaststellen, kunnen zij de vermoedelijke overtreder aanmanen om de nodige maatregelen te nemen om dat milieumisdrijf te beëindigen. Bij het niet opvolgen van zulk een aanmaning kan ANB overgaan tot het opstellen van een PV waardoor de aanmaning automatisch deel gaat uitmaken van de strafklacht.

Een aanmaning wordt hierbij meegenomen als een verzwarende omstandigheid wat aanleiding kan geven tot hogere straffen. Als dusdanig beschouwt ANB aanmaningen dan ook als een bestuursdocument met een vertrouwelijk karakter.

3. Standpunt van de beroepsinstantie

De beroepsinstantie kon vaststellen dat de inhoud van de twee betrokken aanmaningen betrekking hebben op mogelijke schendingen van natuurwetgeving en daarom kan er gesteld worden dat de betreffende bestuursdocumenten als milieu-informatie in de zin van artikel 1.4, 11° van het Bestuursdecreet kunnen worden beschouwd. De betreffende aanmaningen dateren respectievelijk van 23 maart 2018 en 4 mei 2022.

Artikel 11.36, §1, tweede lid, 9° Bestuursdecreet stelt dat een overheidsinstantie een aanvraag tot openbaarmaking moet afwijzen, voor zover die betrekking heeft op milieu-informatie, indien ze van oordeel is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de vertrouwelijkheid van het handelen van een overheidsinstantie, als die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving, een audit die in uitvoering is of de politieke besluitvorming.

De beroepsinstantie is van oordeel dat de afscherming van de meest recente aanmaning aangewezen is, in het licht van de vertrouwelijkheid die noodzakelijk is voor de administratieve handhaving. De geheimhouding ervan is in casu noodzakelijk voor een effectief of efficiënt overheidsoptreden. Dit moet gelezen worden in samenhang met de bepaling van artikel 16.3.27 DABM, op grond waarvan toezichthouders bij de uitoefening van hun toezichtopdracht, als zij een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf vaststellen, de vermoedelijke overtreder en eventuele andere betrokkenen aanmanen om de nodige maatregelen te nemen om deze milieu-inbreuk of dat milieumisdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of een herhaling ervan te voorkomen.

Er moet in casu worden opgemerkt dat er na de aanmaning nog een proces-verbaal kan volgen en eventueel een vervolging van het parket. Om dit alles in een serene sfeer te kunnen laten verlopen en om de rechten van de verdediging van de betrokken partijen te garanderen, dient de meest recente aanmaning dan ook te worden afgeschermd in het kader van de vertrouwelijkheid van de administratieve handhaving. Bijgevolg is de beroepsinstantie van oordeel dat de uitzonderingsgrond van artikel 11.36, §1, tweede lid, 9° Bestuursdecreet in casu van toepassing is op de aanmaning van 2022.

Voor de aanmaning die dateert van 2018 daarentegen verduidelijkt ANB op 21 juni 2022 aan de beroepsinstantie dat deze afgesloten is en dat deze geen impact heeft op de latere aanmaning van 2022. Het betreft bovendien een aanmaning die werd gegeven aan een vorige eigenaar. Daarom ziet de beroepsinstantie geen redenen om ook voor deze aanmaning artikel 11.36, §1, tweede lid, 9° Bestuursdecreet van toepassing te achten.

De beroepsinstantie is van mening dat eveneens dient beoordeeld te worden of in casu artikel 11.36, §1, tweede lid, 3° Bestuursdecreet van toepassing is. Op grond van deze bepaling dient de aanvraag tot openbaarmaking afgewezen te worden indien men van oordeel is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het vertrouwelijk karakter van bestuursdocumenten die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie werden opgesteld. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting (Parl.St. VI.Parl 2017-18 nr. 1656/1, 59) belet deze bepaling dat bestuursdocumenten die uitsluitend werden opgesteld ten behoeve van de strafvordering, worden vrijgegeven om het goede verloop van het strafonderzoek, de rechten van verdediging en het vermoeden van onschuld te vrijwaren.

Deze uitzonderingsgrond is aldus van toepassing indien het vrijgeven van de gevraagde bestuursdocumenten schade toebrengt aan het opsporen en vervolgen van strafbare feiten of de rechten van verdediging in het gedrang brengt.

Uit de informatie die de beroepsinstantie ontvangen heeft blijkt niet dat de opgevraagde stukken (reeds) deel uitmaken van enig opgesteld proces-verbaal dat al zou overmaakt zijn aan de bevoegde diensten van het Parket. Er werd aan de beroepsinstantie enkel meegedeeld dat bij het niet opvolgen van zulk een aanmaning ANB kan overgaan tot het opstellen van een PV waardoor de aanmaning automatisch deel gaat uitmaken van de strafklacht. Momenteel werd er dus nog geen proces-verbaal opgesteld.

Om voormelde reden is de beroepsinstantie dan ook van oordeel dat momenteel artikel II.36, §1, 3° van het Bestuursdecreet onterecht werd ingeroepen door ANB. De beroepsinstantie stelt vast dat de meest recente aanmaning aan de overtreder nog de mogelijkheid biedt om zich in regel te stellen. Om die reden is deze aanmaning niet “uitsluitend” ten behoeve van de strafvordering opgesteld, en evenmin uitsluitend ten behoeve van de vordering van een administratieve sanctie. Bijgevolg is in dit geval artikel II.36, §1, tweede lid, 3° Bestuursdecreet niet van toepassing.

Er kan tevens gewezen worden op de toepassing van de uitzonderingsgrond bepaald in artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie. Deze bepaling voorziet dat een vraag tot openbaarmaking afgewezen wordt als het publiek belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten. Deze uitzondering geldt ook voor de niet-federale overheden omdat zij verband houdt met de strafvervolging, die met uitzondering van de bevoegdheden die artikel 11 en 11bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Gemeenschappen en de Gewesten hebben toegekend, een federale bevoegdheid blijft. In bovenvermelde wet worden met “sanctioneerbare feiten” de strafrechtelijk betugelde feiten bedoeld, evenals de feiten die onderworpen zijn aan een administratieve sanctie met inbegrip van de disciplinaire maatregelen. Onder deze uitzonderingsgrond kunnen bijvoorbeeld ook de documenten vallen die nog niet gelinkt zijn aan een lopend gerechtelijk onderzoek, maar waarvan de openbaarmaking het onderzoek eventueel kan schaden (Parl.St. Kamer 2005-2006, nr. 51, 2511/001, 36).

De beroepsinstantie is van oordeel dat een openbaarmaking van de informatie in de meest recente aanmaning van 2022 van die aard is dat het afbreuk zou doen aan de “opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten”. Het is in casu immers nog mogelijk dat tot strafvervolging wordt overgegaan indien de overtreder aan de aanmaning geen gevolg geeft. In beginsel is een strafrechtelijke vervolging immers nog mogelijk, tenzij de procureur des Konings beslist om de zaak niet strafrechtelijk te behandelen, dan wordt een alternatief bestuurlijk beboetingsspoor gevolgd. Volgens de beroepsinstantie brengt de openbaarmaking van de bedoelde bestuursdocumenten de rechten van verdediging in het gedrang.

Tevens is de beroepsinstantie van oordeel dat de belangenafweging waartoe bovenvermeld artikel verplicht, in casu niet tot een oordeel in het voordeel van de beroeper leidt: de openbaarmaking mag maar ten koste van het beschermde belang worden bevolen als daarmee het algemeen belang gediend wordt, wat niet het geval is. Bijgevolg dient de betrokken aanmaning eveneens aan de openbaarmaking te worden onttrokken met toepassing van artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie.

Wel deelde ANB op 9 juni 2022 ter informatie mee aan de beroeper dat de nieuwe eigenaar van het perceel aangemaand werd om geen landbouwkundige bewerkingen meer uit te voeren rondom de poel. De vegetatie van de beschadigde en omgeploegde poelranden dient terug spontaan te herstellen.

Zoals hoger vermeld werd de aanmaning van 2018, gegeven aan een vorige eigenaar, intussen afgesloten waardoor de beroepsinstantie geen reden ziet tot weigering van de openbaarmaking van deze aanmaning. De beroepsinstantie is wel van oordeel dat de naam en adresgegevens vermeld in deze aanmaning persoonsgegevens zijn die vallen onder artikel 11.34, 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 11.34, 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 11.34, 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 het gaat om de naam en adresgegevens van een natuurlijke persoon. Dergelijke gegevens behoren ontegensprekelijk tot de persoonlijke levenssfeer en het privéleven van de betrokkene. Het vrijgeven van al deze gegevens zou wel degelijk een inbreuk uitmaken op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van die persoon. 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 11.34, 2° van het Bestuursdecreet wenst te beschermen tegen de openbaarheid van bestuur (RvS, nr. 234.609 dd. 2 mei 2016). 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 11.34, 2° van het Bestuursdecreet.

Uit het voorgaande besluit de beroepsinstantie dat het beroep tegen de weigering tot openbaarmaking van de betrokken documenten (aanmaningen) als **deels gegrond en deels ongegrond** dient beschouwd te worden;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 27 mei 2022 tegen de weigeringsbeslissing van ANB wordt als ontvankelijk en deels gegrond, deels ongegrond beschouwd.

Bijgevolg dient er een afschrift van de aanmaning d.d. 23 maart 2018 aan de beroeper te worden bezorgd, met weglating van de naam en de adresgegevens van de aangemaande.

Geen toestemming tot hergebruik van bestuursdocumenten

In zoverre dit beroep geheel of gedeeltelijk gegrond werd verklaard, geldt dat deze inwilliging van de aanvraag tot openbaarmaking GEEN toestemming inhoudt om het/de gevraagde bestuursdocument(en) te hergebruiken, als vermeld in titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

Brussel, 27 juni 2022

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter