

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/2019/168

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 [REDACTED] bij mailbericht d.d. 21 juni 2019, gericht aan het Departement Landbouw & Visserij, Afdeling Inkomenssteun, Buitendienst Vlaams-Brabant, (verder 'Dep. LV'), om een (digitaal) afschrift te verlenen van "de gedetailleerde en volledige aangifte inzake de "verzamelaangifte landbouw" voor de jaren 2014 tot en met 2019 voor de volgende personen:

-- [REDACTED]";

Gelet op de weigeringsbeslissingen van het Dep. LV d.d. 28 juni en 12 juli 2019;

Gelet op het beroepschrift van [REDACTED] d.d. 12 juli 2019 tegen voormelde beslissingen;

Gelet op de registratie van het beroepschrift op 15 juli 2019;

Wat de ontvankelijkheid betreft:

De weigeringsbeslissingen van het Dep. LV dateren van 28 juni en 12 juli 2019. Deze beslissingen maken melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (verder 'Bestuursdecreet').

Op 12 juli 2019 diende [REDACTED] beroep in tegen voormelde beslissingen. 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*

In het oorspronkelijk mailbericht van de verzoeker d.d. 21 juni 2019 werd een (digitaal) afschrift gevraagd van de gedetailleerde en volledige aangifte inzake de “verzamelaangifte landbouw” voor de jaren 2014 tot en met 2019 voor de volgende personen: [REDACTED]

Bij mailbericht van 28 juni 2019 deelt het Dep. LV aan de verzoeker mee dat het verzoek wordt afgewezen op grond van artikel 13, 2° van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur. De verzoeker deelt bij mail van 28 juni 2019 aan het Dep. LV mee dat voormeld decreet werd opgeheven bij het artikel IV.273 Bestuursdecreet en dat de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens werd opgeheven door artikel 280 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens. Hij geeft ook aan dat de regelgeving inzake de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens enkel van toepassing is op natuurlijke personen en dat de verzochte informatie rechtspersonen betreft zodat niet duidelijk is hoe de persoonsgegevens van een natuurlijke persoon in het gedrang kunnen komen. Hij vraagt hierbij om meer toelichting te geven bij de voormelde beslissing en de aangewende uitzonderingsgronden.

Bij mailbericht d.d. 12 juli 2019 geeft het Dep. LV aan de verzoeker mee dat de wetgeving inderdaad gewijzigd is en dat de uitzonderingsgrond uit artikel II.35, 3° Bestuursdecreet wordt aangewend om de gegevens niet vrij te geven.

2) *De argumenten van beroeper*

Op 12 juli 2019 stelt de verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie openbaarheid van bestuur.

De beroeper haalt in hoofdorde aan dat de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, zoals bepaald in artikel I.4, 11° Bestuursdecreet en dat bijgevolg het openbaarheidsverzoek had moeten getoetst zijn aan de uitzonderingsgronden in artikel II.36 Bestuursdecreet. In het beroepsschrift wordt ook verwezen naar de fiche “verwerking van gegevens campagne 2019”, meer bepaald de passage: *“In het kader van openbaarheid van bestuur kunnen niet-persoonsgebonden gegevens (oppervlakte, teelt, bijkomende bestemmingen, aantal bedrijven per gemeente/provincie) vrij door derden worden opgevraagd. Ook gegevens van rechtspersonen mogen vrij worden uitgewisseld”* en hieruit wordt afgeleid dat er geen wettige redenen zijn om de openbaarmaking te weigeren. In ondergeschikte orde wordt geargumenteed dat in de bestreden beslissing

op geen enkele wijze wordt toegelicht waarom de informatie moet worden beschouwd als commerciële en industriële informatie, op welke wijze die informatie verband houdt met een gelegitimeerd economisch belang, welk gelegitimeerd economisch belang in deze zaak speelt en op welke wijze die informatie dit gelegitimeerd economisch belang beschermt en dat er evenmin een concrete afweging is gebeurd tussen het belang op openbaarheid en het voormelde belang.

3) Beoordeling door de beroepsinstantie

De beroepsinstantie heeft, om met kennis van zaken over het ingestelde beroep te kunnen oordelen, het Dep. LV op 16 en 26 juli 2019 om nadere toelichting verzocht betreffende dit beroep.

Bij mailbericht d.d. 16 juli 2019 deelt het Dep. LV aan de beroepsinstantie mee dat er geen reden werd gegeven waarvoor de opgevraagde gegevens zullen gebruikt worden. Tevens wordt aangegeven: *“De gebruikspcelen van een landbouwer zijn volgens mij geen milieu-informatie. Toch zeker niet de volledige verzamelaanvraag. Milieu-informatie gaat eerder over bepaalde percelen, maar niet over alle percelen van een landbouwer, ongeacht waar deze gelegen zijn. Als de aanvrager niet weet over welke percelen het gaat, naar welke milieu-informatie is hij dan op zoek ?”*.

Als antwoord op de argumentatie van de beroeper m.b.t. de passage uit de fiche “verwerking van gegevens campagne 2019” stelt het Dep. LV: *“De oppervlakte en teelt zijn inderdaad raadpleegbaar. Informatie van de gebruiker van het perceel is niet beschikbaar via geopunt. Er worden nooit gegevens van landbouwers doorgestuurd naar derden. Enkel de landbouwer zelf of zijn volmachthouder kunnen informatie krijgen die vermeld staat in de verzamelaanvraag.”*

Er wordt vervolgd: *“Uit de informatie uit de verzamelaanvraag kan heel wat financiële en bedrijfsgebonden informatie van het bedrijf gehaald worden. De betrokken landbouwbedrijven zijn inderdaad vennootschappen, maar uit de naam of de gegevens van het kbo kan zeer gemakkelijk de betrokken natuurlijke persoon achterhaald worden.”*

Bij mail van 26 juli 2019 geeft het Dep. LV aan de beroepsinstantie mee dat de passage in de “fiche verwerking van gegevens campagne 2019” en meer bepaald ‘vrij door derden’ in die zin moet begrepen worden dat, als er niet privacygevoelige gegevens worden opgevraagd van natuurlijke personen of rechtspersonen, deze kunnen doorgegeven worden gezien deze niet worden afgeschermd door een bepaald regelgevend kader. Verder wordt meegedeeld: *“Indien de aanvrager eigenaar zou zijn van één of meerdere percelen in één van de aanvragen heeft hij het recht om bepaalde info over het betrokken perceel te ontvangen. De openbaarheid van de volledige afgifte van de verzamelaanvraag is in dat geval overdreven. We vinden dat een eigenaar moet weten wie zijn gronden gebruikt (loutere gebruikersgegevens) maar dit kan niet zo ver gaan dat men zicht krijgt op de volledige bedrijfsvoering van een bedrijf wat het geval zou zijn bij vrijgave van de verzamelaanvraag. We moeten dan concluderen dat deze informatie te veel inzicht geeft in de bedrijfsvoering van de betrokken rechtspersonen.*

De verzamelaanvraag geeft een volledig overzicht van alle percelen (met gegevens over de oppervlakte en de ligging) die een landbouwer in gebruik heeft en de teelten die hij erop verbouwt. De aanvrager krijgt zo een inzicht in de volledige bedrijfsvoering van de landbouwer, inclusief de verwachte inkomsten. Voor de percelen die aangegeven worden kan de aanvragende landbouwer de basisbetaling ikv het GLB ontvangen.

Het aantal rechten waarover hij beschikt staat vermeld. De aanvraag bevat ook info over de premies die betrokken landbouwer kan ontvangen ikv pijler 2 van het GLB (agromilieumaatregelen) en eventueel de hectaresteun voor de biologische productie.

Bovendien bestrijkt de informatie die opgevraagd wordt meerder jaren. Dit betekent nog meer informatie waardoor het belang van de beschermde rechtspersonen alleen maar toeneemt.

Het vrijgeven van deze info is nog delicateser indien hij wordt doorgegeven aan een 'collega' landbouwer."

In een navolgend mailbericht d.d. 30 juli 2019 bevestigt het Dep. LV aan de beroepsinstantie dat zij zich voor hun weigering baseren op de uitzonderingsgrond “vertrouwelijk karakter commerciële en industriële info” opgenomen in artikel II.35°, 3° Bestuursdecreet. Tevens wordt, na navraag door de beroepsinstantie, aangegeven dat “*Artikel 3/1 van Decreet 22/12/2006 is hier inderdaad niet van toepassing. Dit artikel wordt enkel toegepast indien de identiteit van de gebruiker wordt opgevraagd. Het artikel geldt dus niet in de situatie dat de hele verzamelaanvraag wordt opgevraagd. De vragen die wij normaal krijgen, gaan over 1 of enkele percelen waarvan aanvrager (meestal de eigenaar) vraagt wie het in de verzamelaanvraag aangeeft. We vetrekken dus van een perceel (op basis van kadastragegevens) en laten (al dan niet weten) wie het gebruikt.*

De oppervlakte, teelt, ligging etc. zijn per perceel openbaar maar geen persoonsgegevens. Derden kunnen dus geen zicht krijgen op de bedrijfsvoering van de betrokken landbouwbedrijven.”

Het komt thans aan de beroepsinstantie toe om ten gronde te oordelen

Artikel 1.4, 3° van het Bestuursdecreet definieert bestuursdocument als “alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie”. De gevraagde verzamelaangiftes moeten zonder twijfel beschouwd worden als bestuursdocumenten in de zin van het Bestuursdecreet.

In vorige beroepsdossiers heeft het Dep. LV aan de beroepsinstantie reeds toegelicht dat, sinds 1 januari 2007, landbouwers die in het kader van het Mestdecreet verplicht zijn om gronden aan te geven (net als voorheen reeds eenieder die steun in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid wenst te verkrijgen), zich dienen te identificeren in het Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem (GBCS). Het Dep. LV is door de Vlaamse Regering aangeduid als bevoegde instantie voor die identificatie en registratie en het Dep. LV identificeert alle land- en tuinbouwers in Vlaanderen aan de hand van een landbouwnummer en dit nummer is dus nodig om steun te kunnen aanvragen en/of om zich in orde te stellen met verplichtingen en handelingen in het kader van de mestwetgeving. De gronden moeten aangegeven worden in een verzamelaanvraag.

Het Dep. LV heeft zich voor de weigering beroepen op de uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel II.35°, 3° Bestuursdecreet. Dit artikel bepaalt dat een aanvraag om openbaarmaking moet afgewezen worden – tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie - indien het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie, als deze informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij diegene van wie de informatie afkomstig is met de openbaarheid instemt.

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 milieu-informatie dan wel op andere informatie. Artikel I.4, 11° van het Bestuursdecreet somt gedetailleerd op wat onder milieu-informatie moet verstaan worden. Een verzamelaanvraag moet volgens het oordeel van de beroepsinstantie beschouwd worden als een document dat minstens gedeeltelijk uit milieu-informatie bestaat. Zowel artikel II.36, §1, 7° (voor wat betreft milieu-informatie) als artikel II.35, 3° (voor wat betreft de andere dan milieu-informatie) van het Bestuursdecreet bepalen dat een aanvraag om openbaarmaking dient afgewezen te worden indien het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie, wanneer deze informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren. Beide relatieve uitzonderingsgronden zijn aldus identiek geformuleerd.

De verzamelaangifte bevat naast identificatiegegevens van de aanvrager ook perceelsgegevens en gegevens met betrekking tot de aanvraag van rechtstreekse inkomenssteun. Uit de perceelsgegevens en gegevens met betrekking tot de aanvraag van rechtstreekse inkomenssteun kan inderdaad informatie over de financiële toestand van de betrokkene worden afgeleid of kan leiden tot een analyse van zijn bedrijfstoestand. Bovendien is de omstandigheid dat iemand ervoor kiest of er niet voor kiest om aanspraak te maken op subsidies en daarom een verzamelaanvraag indient, op zich al vertrouwelijk.

De beroepsinstantie is van oordeel dat er bij een verzamelaangifte sprake is van vertrouwelijke commerciële en/of industriële gegevens. Uit deze gegevens is bijvoorbeeld te achterhalen wie welke producten teelt en in welke hoeveelheden, over welke landbouwgronden men beschikt voor het telen van welbepaalde landbouwproducten (wat interesse kan wekken voor de concurrenten, gelet op de schaarste van welbepaalde landbouwgronden voor specifieke teelten) en bijgevolg kan een indiener van een verzamelaangifte commerciële schade lijden door de openbaarmaking van deze gegevens. Zijn concurrentiepositie kan hierdoor in het gedrang gebracht worden en door de openbaarmaking van die gegevens kan inbreuk gepleegd worden op het vertrouwelijke karakter van heel wat commerciële gegevens van de begunstigten van de landbouwsubsidies. Op grond van deze motieven werd de openbaarmaking van de gevraagde verzamelaangiftes volgens de beroepsinstantie op grond van het Bestuursdecreet terecht geweigerd.

Artikel II.35, 3° en II.36, §1, 7° van het Bestuursdecreet voorziet verder wel nog de mogelijkheid dat de informatie toch openbaar wordt gemaakt, mits toestemming van de betrokkene. Bovendien voorziet het Bestuursdecreet eveneens dat de beroepsinstantie de betrokkenen hiervoor contacteert, indien de bestuursinstantie het niet zelf heeft gedaan, wat in casu het geval blijkt te zijn. De beroepsinstantie heeft hiertoe de betrokkenen bij brief d.d. 1 augustus 2019 gecontacteerd, maar hieromtrent nog geen antwoord ontvangen.

Op de argumentatie van de beroeper die verwijst naar de fiche, heeft de beroepsinstantie uit de antwoorden van het Dep. LV begrepen dat de aldaar vermelde gegevens openbaar worden gemaakt via GEOPunt. De oppervlakte, teelt, ligging etc. zijn hierdoor per perceel openbaar maar geen identificatiegegevens. De link met de gebruikers wordt aldus niet vrijgegeven.

De persoon of het bedrijf waarvan gegevens worden meegedeeld, wordt van die mededeling op de hoogte gebracht.

4° bepalen op welke wijze de landbouwer van het verzoek, vermeld in het eerste lid, op de hoogte wordt gebracht.”.”

Het beroepschrift dient bijgevolg om deze redenen als **ongegrond** te worden beschouwd.

BESLUIT:

Brussel, 6 augustus 2019

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter

pagina 6 van 6