

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Havenlaan 88, bus 100
1000 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2023/322

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

Bij mailbericht van 25 november 2023 diende ■■■ een verzoek in bij de gemeente Begijnendijk om inzage en een digitaal afschrift te verlenen van: "Vergunningsaanvraag van volleyskiteam voor organisatie van Skihut; Analyse van skihut 2022 door Interleuven."

Bij mail van 1 december 2023 werd het verzoek door de gemeente gedeeltelijk geweigerd.

Op 1 december 2023 diende ■■■ beroep in bij de beroepsinstantie tegen voormelde beslissing. Dit beroep werd door de beroepsinstantie geregistreerd op 4 december 2023. Bij mailbericht van 6 december 2023 werd door ■■■ het oorspronkelijk openbaarheidsverzoek bezorgd aan de beroepsinstantie.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 25 november 2023. De in beroep aangevochten beslissing van 1 december 2023 maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het ingediende beroep van verzoeker d.d. 1 december 2023 is ingesteld binnen de decretaal voorgeschreven termijn, conform artikel II.48, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het 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

In de bestreden beslissing wordt de vergunningsaanvraag en de vergunning voor de organisatie van een après skihut 2023, met weglating van de persoonsgegevens, aan de beroeper bezorgd.

De analyse van de après skihut 2022 door Interleuven wordt door de gemeente geweigerd op basis van artikel II.36, §1, 3° Bestuursdecreet.

2. Inhoud van het beroepschrift

In het beroepschrift geeft de beroeper aan dat hij alsnog de analyse van Interleuven wenst te ontvangen. Hij geeft aan dat de gevraagde analyse niet uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie is.

Hij vervolgt: *“De aanleiding van deze analyse is namelijk een melding van mij. Ik ben persoonlijk betrokken. Ik meldde via een mail van 22/01/23 dat ik mijn [sic] vragen stelde bij het naleven van de geluidsnormen door de organisatie van de skihut 2022. Ik heb nooit een klacht ingediend bij de gemeente. Ik meldde enkel geluidsoverlast. Omdat ik buurtbewoner ben van het evenement, wenste ik enkel een objectieve duidelijke analyse van de ervaren geluidsoverlast. (...)*

In mijn mail van 7/03/2023 geef ik nog eens aan waarom ik op 22/1 een mail stuurde, namelijk mijn bezorgdheid over de geluidsoverlast van het evenement skihut en de vraag om bij toekomstige vergunningen rekening te houden met de geluidsoverlast van dit evenement voor de omgeving. Ik heb nooit gevraagd om de organisatie te bestraffen of beboeten. Ik hoopte dat de dienst handhaving Interleuven de gemeente zou adviseren in het kader van mijn melding. Ik zie de analyse van de dienst Handhaving Interleuven dan ook in dit kader, op basis van de analyse van de editie skihut 2022 een advies aan de gemeente verlenen voor toekomstige edities. De analyse is dus een document waar ik en de gemeente zich op kunnen baseren om in de toekomst afspraken te maken met de organisatie. Het is dus een beleidsvoorbereidend document.”

Hij geeft aan dat hij geen strafrechtelijk onderzoek vroeg, maar dat zijn specifieke vraag was om in gesprek te gaan met de organisatie van de Skihut. Hij wenste gehoord te worden en vroeg om een gesprek/bemiddeling tussen de organisatie van de skihut en zichzelf: *“Om dit gesprek te kunnen aangaan is het natuurlijk zeer nuttig om ons te kunnen baseren op de objectieve vaststellingen uit de analyse van Interleuven.”*

Hij vervolgt dat hij niet tevreden is met de inhoud van de vergunningsbeslissing die de gemeente Begijnendijk naar aanleiding van de organisatie van de skihut 2023 nam, en daarom de analyse van de afgelopen editie 2022 wenst te verkrijgen. Verder geeft hij aan: *“Voor mij is deze analyse één van de documenten die de gemeente had kunnen gebruiken om duidelijke afspraken te maken met de organisatie. In het kader van eventuele beroepsmogelijkheden tegen de nieuwe toegekende vergunning, is de analyse voor mij een zeer belangrijk beleidsvoorbereidend document.”*

In zijn beroepschrift stelt hij tot slot: “ik was als melder zelf de aanleiding waarom de analyse door de gemeente Begijnendijk gevraagd werd aan Intergemeentelijke Milieudienst Interleuven. Bovendien ben ik als buurtbewoner betrokken partij in deze aanvraag tot analyse. De analyse van Interleuven geeft mij als buurtbewoner net een duidelijk objectief beeld van de geluidsoverlast die ik heb moeten ondergaan. Ik meldde enkel overlast en was nooit vragende partij om een strafrechtelijk onderzoek te voeren of de organisatie te beboeten.

Daarnaast is de analyse van Interleuven een beleidsondersteunend document waarop de gemeente zich zou kunnen baseren om nu wel duidelijke en concrete afspraken vast te leggen in de vergunning skihut 2023. De analyse kan leiden tot een advies voor de toekomst. De analyse is de basis om in gesprek te kunnen gaan met de organisatie van de skihut.”

3. Standpunt van de gemeente Begijnendijk

Op 6 en 8 december 2023 nam de beroepsinstantie bij mail contact op met de gemeente Begijnendijk voor toelichting bij de bestreden beslissing. Bij mailberichten van 8 en 14 december 2023 ontving de beroepsinstantie volgende toelichting:

“Na een klacht over geluidshinder door een muziekactiviteit tijdens de après-skihut in 2022 werd besloten om een milieucontrole uit te voeren. Aan de organisatie van de après-skihut werden geluidsregistraties opgevraagd. Uit deze metingen bleek dat er overtredingen plaatsvonden van de geldende milieuwetgeving. Deze vaststelling staan dan ook neergeschreven in het handhavingsrapport. Op basis van deze vaststellingen kan een proces-verbaal opgemaakt worden. Het werd door de intergemeentelijke milieudienst niet noodzakelijk geacht om over te gaan tot opmaak van een proces-verbaal. Aangezien de mogelijkheid om een proces-verbaal op te maken wel nog steeds blijft bestaan en het niet kan worden uitgesloten dat de aanvrager de info aanwendt in een geschil met de organisatie van de skihut, werd de openbaarmaking afgewezen op grond van artikel 11.36, §1, 3°.

De milieucontrole werd inderdaad uitgevoerd op vraag van de gemeente na melding van de buurtbewoner, ■■■, over geluidshinder. De controle gebeurde door de intergemeentelijke milieudienst op basis van beschikbare documenten (aangereikte meetgegevens). Op basis van deze meetgegevens werd wel degelijk een overtreding van de milieuwetgeving vastgesteld. Besluit en advies werden neergeschreven in een handhavingsrapport. Het is hierbij irrelevant of de buurtbewoner, ■■■, al dan niet om een strafrechtelijke sanctie heeft verzocht. Die mogelijkheid tot strafsanctie (of administratieve sanctie) volgt uit het feit van vaststelling van een overtreding in de handhavingsnota zelf.

Buurtbewoner, ■■■, is reeds op de hoogte dat er aan de organisator van de skihut geluidsregistratie werd opgevraagd en dat uit deze metingen bleek dat er overtredingen plaatsvonden van de geldende milieuwetgeving. Met name de overschrijding van het toegestane maximale geluidsniveau op bepaalde momenten en eveneens de overschrijding van het einduur. Dit werd hem per e-mail van 9/05/2023 meegedeeld. Wij zien dan ook niet in waarom buurtbewoner ■■■ het handhavingsrapport nodig heeft om een duidelijk objectief beeld van de geluidsoverlast te verkrijgen of om afspraken te maken met de organisatie.

Het handhavingsrapport is, zoals ■■■ aanhaalt, gebruikt om vanuit de gemeentelijke milieudienst een advies voor te leggen aan het college van burgemeester en schepenen (bespreking op 13 november 2023). Het advies werd door het college van burgemeester en schepenen onderschreven en voorgelegd aan de organisatie van de skihut op 20 november 2023. Na het overleg met de organisatie van de skihut is er door het college van burgemeester en schepenen besloten om een vergunning toe te kennen met de aangevraagde geluidsnormen door de organisatie van de skihut mits enkele voorwaarden (zie vergunning in bijlage).

De mogelijkheid van een gedeeltelijke openbaarmaking is onderzocht, waarbij de piste werd bekeken om het handhavingsrapport openbaar te maken mits het anonimiseren van de persoonsgegevens. Aangezien buurtbewoner [REDACTED] ook weet over welke organisatie het gaat, leek ons dit niet de juiste weg. Daarnaast zoals hierboven vermeld, gaat het nog altijd om een handhavingsrapport, waarbij de mogelijkheid blijft bestaan om een strafsanctie of een administratieve sanctie op te leggen [sic].”

Verder stelde de gemeente nog dat de “klacht van” de beroeper aan de intergemeentelijke milieuhandhavers van Interleuven werd bezorgd voor verder gevolg:

“Aan [REDACTED] werd op 7 maart 2023 ook meegegeven dat de handhaving voor milieuhinder voor de gemeente werd uitbesteed aan de intergemeentelijke milieuhandhavers van Interleuven, net met als doel het op een onafhankelijke en niet politiek gestuurde handhaven van dossiers. Er werd daarnaast meegegeven dat de klacht aan Interleuven werd overgemaakt en er gewacht werd op een antwoord om te kijken hoe de situatie diende aangepakt te worden.

Uiteindelijk werd het handhavingsrapport afgeleverd, zoals aan u bezorgd, waarin wel een overtreding van de milieuregelgeving werd vastgesteld.”

De beroepsinstantie werd door de gemeente in kennis gesteld van het Handhavingsrapport, de vergunning après-skihut 2023 en het advies geluid door de gemeentelijke milieudienst.

4. Standpunt van de beroepsinstantie

De beroepsinstantie stelt vast dat de beroeper een digitaal afschrift wenst te krijgen van de “Analyse van skihut 2022 door Interleuven”. Het voorwerp van het beroep gaat meer bepaald over het Rapport Handhaving “HH 23.039” opgemaakt door Interleuven op 9 maart 2023.

De gemeente Begijnendijk beroept zich voor de weigering tot openbaarmaking op de uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel II.36, §1, tweede lid, 3° van het Bestuursdecreet.

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. De beroepsinstantie stelt vast dat het gevraagde document inderdaad milieu-informatie bevat. Voor niet milieu-informatie voorziet het Bestuursdecreet in een gelijkaardige uitzonderingsgrond in artikel II.34, 4°.

Artikel II.36, §1, tweede lid, 3° Bestuursdecreet 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 en dit zolang de mogelijkheid blijft bestaan om een strafsanctie of een administratieve sanctie op te leggen.

Uit de ontvangen toelichting stelt de beroepsinstantie vast dat, naar aanleiding van de melding door de beroeper van geluidshinder door de muziekactiviteiten tijdens de après-skihut in 2022, de gemeente aan Interleuven heeft gevraagd om een ‘milieucontrole’ uit te voeren. Deze controle is gebeurd door de intergemeentelijke toezichthouder op basis van beschikbare documenten nl. de meetgegevens. Dit “HH 23.039 – Rapport Handhaving” bestaat uit de vermelding van de aanleiding tot de controle, van de locatiegegevens, de verleende toelating en uit de beoordeling, het besluit en advies. In dit rapport wordt aangegeven dat er overtredingen op de milieuwetgeving zijn. Zowel uit de toelichting door de gemeente

als uit het beroepschrift blijkt dat ook de beroeper daarvan op de hoogte werd gebracht. Er wordt in het document gesteld dat op basis van de aangereikte meting een proces-verbaal kan opgemaakt worden. Uit de toelichting blijkt dat er geen proces-verbaal werd opgemaakt.

De beroepsinstantie is in casu van oordeel dat het betrokken document (Rapport Handhaving) niet uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie is opgesteld. De uitgevoerde controle diende ertoe om een melding van geluidshinder te onderzoeken. Het kon echter niet op voorhand vaststaan dat in dit Rapport bepaalde (sanctioneerbare) tekortkomingen of overschrijdingen van normen vermeld worden. Het feit dat er eventueel wel overschrijdingen worden vastgesteld in dit Rapport, verleent er niet plots het karakter aan van een document dat uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie is opgesteld.

Evenmin is dit het geval ook al wordt aangegeven onder 'besluit en advies' dat een proces-verbaal op basis van de aangereikte meting kan opgemaakt worden, maar niet noodzakelijk geacht wordt. De beroepsinstantie merkt ook op dat het in casu evenmin gaat over een vaststelling conform het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Ten onrechte werd bijgevolg door de gemeente een beroep gedaan op de uitzonderingsgrond vermeld in artikel II.36, §1, tweede lid, 3° Bestuursdecreet.

De beroepsinstantie gaat ook na of artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie dient te worden ingeroepen. 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 de bovenvermelde wet worden met "sanctioneerbare feiten" de strafrechtelijk beteugelde 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 2005-06, nr. 51, 2511/001, 36).

Op basis van de ontvangen toelichting en informatie van de gemeente, is de beroepsinstantie van oordeel dat in casu de openbaarmaking van de informatie in het betrokken document niet van die aard is dat ze afbreuk zou doen aan de "opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten". De beroepsinstantie ziet niet in hoe de openbaarmaking van het rapport aan de beroepsindienaar afbreuk zou doen aan een goed verloop van een (niet lopend) strafonderzoek, aan de rechten van verdediging en de vrijwaring van het vermoeden van onschuld: de beroepsindienaar is reeds op de hoogte van de overschrijding, de opmaak van een proces-verbaal wordt niet noodzakelijk geacht. Bijgevolg is deze uitzonderingsgrond in casu evenmin van toepassing.

De beroepsinstantie kon ook vaststellen dat het opgevraagde document namen van natuurlijke personen, namelijk van de intergemeentelijke (milieu)toezichthouders, bevat.

Artikel II.34 2° van het Bestuursdecreet bepaalt dat, tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, §1, een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt. 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 (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1656/1, 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 eveneens moet worden nagegaan of er al dan niet sprake is van informatie in een bestuursdocument die op de persoonlijke levenssfeer betrekking heeft.

Namen van medewerkers van Interleuven, meer bepaald de namen van de intergemeentelijke (milieu)toezichthouders, ook al situeren deze zich in een professionele context, behoren tot hun persoonlijke levenssfeer en behoren als persoonsgegevens van die natuurlijke personen ontegensprekelijk tot het privéleven van de betrokkenen. Evenwel is de beroepsinstantie van oordeel dat het vrijgeven van deze namen in casu geen inbreuk uitmaakt op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van die personen, vermits via een eenvoudige google-zoekopdracht deze personen en hun professionele activiteiten snel terug te vinden zijn. Bijgevolg is ook deze uitzonderingsgrond in casu niet van toepassing.

De beroepsinstantie ziet ook geen andere uitzonderingsgronden die zich zouden verzetten tegen de openbaarmaking van het betrokken document. Bijgevolg is het beroep, gelet op het hierboven vermelde, **gegrond**.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 1 december 2023 tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing van de gemeente Begijnendijk van 1 december 2023 wordt als ontvankelijk en gegrond beschouwd.

Bijgevolg dient de gemeente Begijnendijk aan ■■■ inzage te verlenen in en een digitaal afschrift te bezorgen van het Rapport Handhaving "HH 23.039" opgemaakt door Interleuven op 9 maart 2023.

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, 18 december 2023

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter