

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/2024/026

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 13 november 2023 dienden ■■■ een verzoek in bij de gemeente Maldegem om een afschrift te verkrijgen van een overzicht van alle klachten van derden die de milieudienst van de gemeente Maldegem heeft ontvangen, en van een overzicht van alle andere klachten waar de gemeente Maldegem weet van heeft, over de activiteit van ■■■ en dit sinds 1 januari 2021 tot 13 november 2023. Tevens werd verzocht om “een kopie van deze klachten”.

Bij beslissing van de algemeen directeur van de gemeente Maldegem d.d. 27 november 2023 werd het verzoek tot openbaarheid gedeeltelijk afgewezen.

Bij mailbericht van 23 januari 2024 werd door ■■■ (verder “beroeper”) beroep ingesteld bij de beroepsinstantie tegen voormelde beslissing van 27 november 2023. Dit beroep werd door de beroepsinstantie geregistreerd op 23 januari 2024.

Op 21 februari 2024 werd de beslissingstermijn van dertig kalenderdagen verlengd tot vijfenveertig kalenderdagen conform artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 13 november 2023.

De in beroep aangevochten beslissing van de gemeente Maldegem dateert van 27 november 2023 en maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet. Deze beslissing van 27 november 2023 werd evenwel pas bij mail van 29 december 2023 aan de beroeper bezorgd.

Het ingediende beroep van beroeper d.d. 23 januari 2024 is bijgevolg ingesteld binnen de decretaal voorgeschreven termijn, conform artikel II.48, §1, derde lid van het Bestuursdecreet 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. De bestreden beslissing

De algemeen directeur van de gemeente Maldegem geeft aan dat een korte samenvatting van de inhoud van de klachten meegedeeld kan worden, zodat een beeld wordt gekregen van de klachten zonder dat de identificatie van klagers mogelijk is. De openbaarmaking via afschrift van het gevraagde wordt evenwel op grond van artikel II.36, §1, 1° en 8° van het Bestuursdecreet geweigerd.

Er wordt gesteld dat in casu een openbaarmaking van de gevraagde documenten niet kan zonder de identiteit van de betrokken klagers te onthullen en dat zelfs na een verregaande anonimisering van de betrokken documenten de anonimiteit van de betrokken klagers niet kan verzekerd worden, zodat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen in het gedrang kan komen. Eveneens kan volgens de bestreden beslissing het meedelen van de gevraagde documenten een eerlijk verloop van de rechtspleging in dit dossier verhinderen, doordat informatie ter beschikking gesteld wordt aan een van de partijen in het mogelijke geding in deze zaak.

2. Inhoud van het beroepschrift

Bij mail van 29 november 2023 werd door de gemeente een kort overzicht bezorgd over de aard van de klachten, doch het was voor beroeper niet mogelijk om te achterhalen (1) hoeveel klachten m.b.t. stofhinder de gemeente bekend zijn en (2) wanneer deze werden ontvangen door de gemeente.

De beroeper geeft aan dat het niet de gegevens van de klagers zijn, maar wel en enkel de inhoud van de klachten die het voorwerp uitmaakt van zijn verzoek. Volgens de beroeper kunnen de klachten dus overeenkomstig artikel II. 45, §2 van het Bestuursdecreet openbaar worden gemaakt, mits weglating van de gegevens waaruit de identificatie van de betrokkenen kan worden afgeleid.

M.b.t. de ingeroepen uitzonderingsgrond zoals voorzien in artikel II.36, §1, tweede lid, 8° Bestuursdecreet is het voor de beroeper geheel onduidelijk op welke wijze deze uitzonderingsgrond in feite en in rechte door

de gemeente Maldegem kan worden ingeroepen, vermits er in casu helemaal geen sprake is van een bestaand rechtsgeding. De gemeente Maldegem toont dit ook niet aan. De gevraagde klachten houden bovendien geen verband met een bestaand rechtsgeding, noch zouden deze tegen de gemeente Maldegem aangewend kunnen worden. Er wordt volgens de beroeper in de bestreden beslissing ook niet concreet beargumenteerd welke informatie of argumenten beroeper uit de klachten zou kunnen halen om tegen de gemeente te gebruiken in een niet bestaand rechtsgeding tussen beroeper en de gemeente Maldegem.

De algemene stelling, die niet concreet onderbouwd wordt (voor elk van de gevraagde documenten afzonderlijk), betreft een drogreden waardoor in dit verband dan ook geen toepassing kan worden gemaakt van artikel II. 36, §1, tweede lid, 8° van het Bestuursdecreet.

3. Toelichting door de gemeente Maldegem

Om met kennis van zaken het beroep te kunnen beoordelen contacteerde de beroepsinstantie bij mailberichten van 24 januari, 1 en 19 februari 2024 de gemeente Maldegem voor de nodige toelichting bij het ingestelde beroep. Bij mailberichten d.d. 31 januari, 2, 9 en 20 februari 2024 ontving de beroepsinstantie nadere toelichting.

Hierbij geeft de gemeente o.a. aan dat naar aanleiding van de overlast een handhavingstraject is opgestart. Enerzijds werd op 16/10/2023 een PV (door Veneco) opgesteld waarover het parket nog geen uitspraak heeft gedaan. Anderzijds werd op 21/12/2023 een bestuurlijke maatregel opgelegd. De beroepsinstantie ontving een kopie van de bestuurlijke maatregel, maar niet van het proces-verbaal. De gemeente gaf aan dat het niet voorzien is in de wetgeving dat dit wordt doorgestuurd naar de gemeente.

De gemeente stelt dat de weigering gebeurde om de identiteit van de klagers niet vrij te geven: ook uit de inhoud van de e-mail berichten kan namelijk de identiteit of woonplaats van de klagers afgeleid worden. Volgens de gemeente is de volledige klacht doorsturen geen meerwaarde voor de exploitant of zijn advocaat, de reeds bezorgde samenvatting geeft een voldoende beeld van de klachten die allemaal gelijkaardig zijn.

De gemeente geeft ook aan: *"In het proces-verbaal dd. 16/10/2023 werd reeds een petitie meegestuurd zodat de exploitant reeds voldoende zicht heeft op de buurtbewoners die overlast ondervinden.*

De exploitant had ook reeds laten weten dat hij een Whatsapp groep heeft met de buurtbewoners waar hij klachten doorkrijgt van de omwonenden.

Gezien bovenstaande feiten leek het ons geen meerwaarde om de klachten van de inwoners nog eens te bezorgen zodat de exploitant kan nagaan wie van de buurtbewoners er verdere stappen ondernam door klacht in te dienen bij de gemeente. Deze klachten waren het gevolg van het niet-reageren van de exploitant."

De gemeente vervolgt: *"De gevraagde informatie omvat milieu-informatie, hierop zijn de uitzonderingsgronden van art. II.36 §1 van het bestuursdecreet van 7 december 2018 van toepassing. De aanvraag tot openbaarmaking van deze documenten weegt volgens ons niet op tegen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen, zoals opgenomen in art. II.36 §1, 1° van het bestuursdecreet. De inhoud van de klachten werd doorgegeven, meer informatie doorgeven is geen meerwaarde in een lopend handavingsdossier m.b.t. milieumisdrijven en hebben wij wat ons betreft tegemoetgekomen aan de vraag. Het is volgens ons, ook na een verregaande anonimisering van de betrokken documenten, niet mogelijk de anonimiteit van de betrokken klagers te verzekeren, zodat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen in het gedrang kan komen. Ook al wenst de indiener van het beroepschrift, naar eigen zeggen, de gegevens van de klagers niet te kennen, in de praktijk zal het meedelen van de klacht dit wel tot gevolg*

hebben. Aldus blijft de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals opgenomen in art. 11.36 §1, 1° van het bestuursdecreet i.c. volgens ons primeren.”

De gemeente handhaaft in haar mailbericht van 2 februari 2024 de toepassing van de uitzonderingsgrond zoals voorzien in artikel 11.36, §1, tweede lid, 8° Bestuursdecreet: het meedelen van de gevraagde documenten kan een eerlijk verloop van de rechtspleging in dit dossier verhinderen, doordat informatie ter beschikking gesteld wordt aan een van de partijen in het mogelijke geding in deze zaak. (art. 11.36 §1, 8°). Zij vervolgt dat: *“Het klopt hierbij dat er momenteel nog geen geding aanhangig gemaakt is, maar de kans bestaat dat dit in de nabije toekomst wel zal gebeuren.”*

De beroepsinstantie ontving vanwege de gemeente via WeTransfer-link *“alle klachten die de milieudienst van de gemeente Maldegem ontvangen heeft waar wij weet van hebben en de klachten waar de gemeente Maldegem weet van heeft met betrekking tot stofhinder”*. Daarnaast ontving de beroepsinstantie bij mail van 9 februari 2024 vanwege de gemeente een document “Klachten buurtbewoners – [REDACTED]” met een oplijsting van telefonische klachten.

4. Standpunt van de beroepsinstantie

Uit het beroepschrift blijkt duidelijk dat beroep wordt ingesteld tegen de weigering om een afschrift te verlenen van alle klachten van derden die de milieudienst van de gemeente Maldegem heeft ontvangen en van alle andere klachten waar de gemeente Maldegem weet van heeft sinds 1 januari 2021 tot 13 november 2023 (datum van het oorspronkelijke openbaarheidsverzoek) over de activiteit van [REDACTED], mits weglating van de gegevens waaruit de identiteit van de klagers kan worden afgeleid.

Het voorwerp van het beroep betreft bijgevolg de eigenlijke klachten zelf met weglating van de gegevens waaruit de identiteit van de klagers kan worden afgeleid. Er kan uiteraard alleen maar een afschrift verleend worden van die klachten die gematerialiseerd zijn op een drager, niet van klachten die telefonisch zijn gemaakt. Het hierboven vermeld document “Klachten buurtbewoners – [REDACTED]” maakt bijgevolg geen deel uit het voorwerp van het beroep.

Op basis van de verkregen informatie van de gemeente Maldegem komt het thans toe aan de beroepsinstantie om ten gronde te beoordelen.

De gemeente heeft zich voor haar weigering gesteund op de uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel 11.36, §1, tweede lid, 8° van het Bestuursdecreet. Op basis van de uitzonderingsgrond van artikel 11.35, 4° (voor niet-milieu-informatie) en van artikel 11.36, §1, tweede lid, 8° (voor milieu-informatie) van het Bestuursdecreet moet een aanvraag tot openbaarmaking worden afgewezen als het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid een eerlijk proces te verkrijgen.

Evenwel blijkt uit de vermelde toelichting van de gemeente Maldegem dat er op heden geen rechtsgeding hangende is, zodat deze weigeringsgrond niet met succes kan worden ingeroepen. Het bestaan van een hangend burgerlijk of administratief rechtsgeding is immers een basisvoorwaarde voor de toepassing van de betrokken uitzondering. Bijgevolg werd deze uitzonderingsgrond ten onrechte ingeroepen. Men mag bij dit alles uiteraard niet vergeten dat openbaarheid de regel is, en dat de uitzonderingsgronden beperkend te interpreteren en toe te passen zijn. De finaliteit van de aldus beperkend uitgelegde uitzonderingsgrond bestaat erin te vermijden dat een overheidsinstantie gegevens ter beschikking moet stellen die in een rechtsgeding, waarbij deze of een andere instantie partij is, tegen haar kunnen worden gebruikt

De gemeente heeft zich voor haar weigering eveneens gesteund op artikel II. 36, §1, tweede lid, 1° Bestuursdecreet. Hoewel de inhoud van de klachten inderdaad moet gekwalificeerd worden als milieu-informatie conform artikel I.4, 11° Bestuursdecreet, is de beroepsinstantie van mening dat bepaalde gegevens zoals naam, mailadres, adres en telefoongegevens van de klachtindieners geen milieu-informatie uitmaken.

Deze gegevens behoren echter wel ontegensprekelijk tot de persoonlijke levenssfeer en het privéleven van de betrokkenen. Het betreft eveneens gegevens waaruit de identiteit van de klagers kan worden afgeleid maar deze gegevens vormen, zoals reeds aangegeven, niet het voorwerp van het beroep. Die identiteit kan tevens afgeleid worden uit de bij sommige klachten bijgevoegde foto's of videofragmenten en bijgevolg maken ook deze documenten geen voorwerp uit van het beroep.

Zoals reeds vermeld, ontving de beroepsinstantie via een WeTransferlink een afschrift van de bij de gemeente Maldegem gekende klachten in de gevraagde tijdsperiode m.b.t. de betrokken exploitatie. Uit de ontvangen documenten via voormelde link stelt de beroepsinstantie vast dat bij mail van 20/04/21 door de milieudienst zelf – min of meer geanonimiseerd – de letterlijke inhoud van klachten werd bezorgd aan het betrokken bedrijf. Dit gebeurde wellicht ook in september 2021 nalv een klacht van een andere buurtbewoner. De gemeente gaf aan de beroepsinstantie aan hierover geen verdere duiding te kunnen geven. Tevens werd de beroepsinstantie via dezelfde link in kennis gesteld van de petitie d.d. 11/9/2023 waarvan, volgens de verkregen informatie van de gemeente, de beroeper kennis heeft.

Op grond van de uitzonderingsgrond van artikel II.34, 2° (voor niet-milieuinformatie) van het Bestuursdecreet wijst een overheidsinstantie een aanvraag tot openbaarmaking af indien de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt. Voor milieuinformatie is een gelijkaardige uitzonderingsgrond met een relatief karakter voorzien in artikel II.36, §1, tweede lid, 1° van het Bestuursdecreet: overeenkomstig voormeld artikel wordt de aanvraag tot openbaarheid van milieu-informatie geweigerd indien het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt.

Om een beroep te doen op voormelde uitzonderingsgronden moet een bestuursinstantie in concreto zorgvuldig onderzoeken en vervolgens motiveren of de aanwezigheid van de gegevens afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, en bijgevolg een uitzondering kan vormen op het recht op de openbaarheid van bestuursdocumenten. Dit moet gebeuren met verwijzing naar de specifieke gegevens eigen aan de zaak. Bijgevolg volstaat het niet om die uitzonderingsgrond op abstracte wijze in te roepen om de openbaarmaking te weigeren (RvS nr. 234.609, 2 mei 2016, Dumortier, nrs. 11 en 16);

Artikel 22 van de Grondwet waarborgt uitdrukkelijk het recht op eerbiediging van het privéleven. De bedoeling en het fundamentele uitgangspunt van de in de voormelde artikelen van het Bestuursdecreet bedoelde uitzonderingsgronden bestaat er precies in om het aan iedereen toegekende grondwettelijke en in artikel 8 EVRM bepaalde recht op de eerbiediging van zijn privéleven te beschermen.

Bij nazicht van de klachten door de beroepsinstantie, dient de beroepsinstantie vast te stellen dat bij sommige mailberichten uit de inhoud ervan inderdaad indirect de identiteit van de klagers kan worden afgeleid en waarbij die mailberichten elementen bevatten die tot de persoonlijke levenssfeer van de indieners behoren, terwijl bij andere mailberichten – bij anonimisering van de hierboven vermelde persoonsgegevens die, zoals reeds aangegeven, niet tot het voorwerp van het beroep behoren – dit naar het oordeel van de beroepsinstantie niet het geval is. Wat deze laatste mailberichten betreft, is het beroep bijgevolg **gegrond**.

Het is immers perfect mogelijk om, bij schrapping van de voormelde persoonsgegevens, deze mailberichten openbaar te maken. Ook artikel II.45 van het Bestuursdecreet bepaalt trouwens dat een bestuursdocument gedeeltelijk wordt openbaar gemaakt als informatie waarop een uitzondering van toepassing is als vermeld in afdeling 3 of waarvoor de verplichting geldt inzake het aantonen van het belang, vermeld in artikel II.40, § 3, tweede lid, samen met andere informatie in een bestuursdocument opgenomen is, en het mogelijk is om de informatie die niet openbaar kan gemaakt worden, te scheiden van de andere informatie. De beroepsinstantie wenst ook op te merken dat de klachten niet uitdrukkelijk als vertrouwelijk werden bestempeld in de zin van artikel II.36, §1, tweede lid, 5° of II.34, 6° Bestuursdecreet

Wat de andere mailberichten betreft is de beroepsinstantie dus van mening dat de identiteit van de klagers indirect kan worden afgeleid uit de inhoud ervan, zelfs al zou de identiteit weggelaten worden. Er wordt in de klachten een relaas van de historiek weergegeven waardoor de link met de betrokkenen kan gemaakt worden. De beroepsinstantie is dus van oordeel dat de openbaarmaking van die klachten inderdaad afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen.

Ten overvloede merkt de beroepsinstantie op dat het algemeen, publieke belang dat met een openbaarmaking van het gevraagde zou worden gediend, niet opweegt tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het individuele belang dat beroeper aanvoert, dient onderscheiden te worden van het openbaar belang dat bij de openbaarmaking van de desbetreffende bestuursdocumenten gebaat zou zijn.

Het Bestuursdecreet voorziet weliswaar dat men aan de betrokkenen de instemming kan vragen om deze alsnog openbaar te maken. Bij navraag aan de gemeente Maldegem wordt hieromtrent aangegeven: "De wet voorziet: 2° de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt; We gingen er hier van uit dat de betrokkenen in hun klacht reeds toestemming moeten geven om de inhoud eventueel aan derden te bezorgen, het is niet duidelijk in de wetgeving of het de plicht is van een gemeente om actief aan alle klagers toestemming te gaan vragen."

De beroepsinstantie wenst hierbij te verwijzen naar artikel II.46, laatste lid Bestuursdecreet waarin wordt vermeld: "Als de aanvraag wordt afgewezen op grond van artikel II.34, 2° of 6°, artikel II.35, 3°, of artikel II.36, §1, tweede lid, 1°, 5° of 7°, neemt de overheidsinstantie contact op met de betrokkene en vraagt ze of de aanvrager toestemming krijgt om alsnog toegang te krijgen tot het gevraagde bestuursdocument".

Hoedanook blijkt uit de toelichting van de gemeente alleszins dat de gemeente de klagers niet heeft aangeschreven. Conform artikel II.50, §1, 3de lid Bestuursdecreet heeft de beroepsinstantie bij mail contact opgenomen met de betrokken klagers om hun toestemming te vragen. Deze toestemming werd expliciet geweigerd. Het ingestelde beroep is m.b.t. deze mailberichten dan ook als **ongegrond** te beschouwen.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 23 januari 2024 tegen de beslissing van de gemeente Maldegem wordt als ontvankelijk doch deels ongegrond, deels gegrond beschouwd.

Bijgevolg dient de gemeente Maldegem een afschrift te bezorgen van de volgende klachten, met weglating van de persoonsgegevens (naam, (mail)adres, telefoongegevens), en mits weglating van foto's/videofragmenten:

- Mail aan milieudienst d.d. 15/02/2021 om 20:33
- Mail aan milieudienst d.d. 29/03/2021 om 23:08
- Mail aan milieudienst d.d. 31/03/2021 om 17:37
- Mail van gemeente Maldegem aan info Maldegem 14/09/2021 17:06
- Mail aan milieudienst d.d. 20/09/2021 14:19

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, 29 februari 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter