

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/2024/083

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 mail van 4 februari 2024 diende ■■■ een verzoek in bij de Vlaamse overheid, departement Omgeving, afdeling Dierenwelzijn, om een afschrift te verlenen van:

- "Het advies, het is te zeggen de gunstig bestempeling, dd. 6 maart 2023 waarbij de aanvraag, gekend onder referentie E-22-0380, leidde tot de toekenning van HK-nummer ■■■.
- De aanvragen (inclusief bijlagen (nl. attesten buitenlandse autoriteiten of dierenartsen) die de dienst dierenwelzijn ontvangen heeft in de periode 1 januari 2021 tot en met heden vanwege Vlaamse kwekerhandelaars om ondernemingen toe te voegen aan de lijst bedoeld in artikel 19/5 KB 27 april 2007 waar te lezen is: *"De minister publiceert de lijst van landen en van de kwekerijen die voldoen aan de vereisten voorwaarden."*
- De adviezen van de Minister die op deze aanvragen gevolgd zijn, zie ter zake de laatste zin van genoemd artikel 19/5: *"De minister geeft zijn advies binnen de drie maanden na ontvangst van de volledige aanvraag."*
- De verslagen / mails / controleverslagen die betrekking hebben op de onderneming ■■■, wat betreft de administratieve controles die bij deze onderneming hebben plaatsgevonden in de periode 1 september 2021 tot en met heden.
- Het controleverslag dat is opgesteld naar aanleiding van de inspectie ter plaatse die heeft plaatsgevonden in het laatste kwartaal van 2023.
- Het PV dat is opgesteld naar aanleiding van de inspectie ter plaatse die heeft plaatsgevonden in het laatste kwartaal van 2023 bij ■■■.
- De brief aan het parket waarbij het dossier tegen ■■■ is overgemaakt. "

Daarnaast wordt ook gevraagd om toe te lichten of het voornemen bestaat om een nieuwe administratieve boete voor te stellen aan ■■■ dan wel of het dossier zal worden overgemaakt aan de Procureur des Konings met het oog op vervolging.

Op 23 februari 2024 willigde de afdeling Dierenwelzijn het verzoek gedeeltelijk in.

Op 24 maart 2024 diende ■■■ beroep in bij de beroepsinstantie tegen de beslissing d.d. 23 februari 2024. Dit beroep werd geregistreerd op 25 maart 2024.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 4 februari 2024.

De in beroep aangevochten beslissing van 23 februari 2024 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. 24 maart 2024 is ingesteld binnen de decretaal voorgeschreven termijn, conform artikel II.48, §1, derde lid van het Bestuursdecreet. Het beroep is bijgevolg tijdig ingediend.

Wat de vraag betreft om toe te lichten of het voornemen bestaat om een nieuwe administratieve boete voor te stellen aan ■■■ dan wel of het dossier zal worden overgemaakt aan de Procureur des Konings met het oog op vervolging, is het beroep **onontvankelijk**. Conform artikel II.48 van het Bestuursdecreet is de beroepsinstantie bevoegd voor het behandelen van beroepen tegen weigeringen of het niet beantwoorden van vragen tot openbaarheid van bestuursdocumenten, die gesteld worden in uitoefening van het recht dat is vastgelegd in artikel 32 van de Grondwet en artikel II.31. van het Bestuursdecreet, met name vragen tot inzage, afschrift of uitleg van bestuursdocumenten.

Voormelde vraag tot toelichting is evenwel geen vraag tot openbaarheid van een of meerdere bestuursdocumenten, die valt onder het Bestuursdecreet maar een vraag om informatie waarop het Bestuursdecreet niet van toepassing is. Het gaat hier namelijk niet om een vraag tot inzage, afschrift of uitleg van een bestuursdocument. Bijgevolg is de beroepsinstantie van oordeel dat het beroep, wat deze vraag betreft, **onontvankelijk** is.

Wat de begeleidende brief/mail waarbij het dossier ■■■ is overgemaakt aan het parket van Leuven betreft, dient de beroepsinstantie vast te stellen dat deze mail van 25 maart 2024 op het moment van de initiële vraag en van de bestreden beslissing, nog onbestaande was.

In artikel I.4, 3° van het Bestuursdecreet wordt een bestuursdocument gedefinieerd als de informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie. Het recht op openbaarheid kan aldus maar uitgeoefend worden voor zover het gaat om informatie die gematerialiseerd werd op een drager. Documenten die nog niet bestonden op het moment van de beslissing in eerste aanleg kunnen onmogelijk deel uitmaken van het beroep, aangezien het op het moment van de beslissing in eerste aanleg nog onbestaande documenten betreft en er op het moment van de beslissing nog geen uitspraak over kon worden gedaan. Bijgevolg is het beroep, voor wat de begeleidende brief betreft, eveneens **onontvankelijk**.

Voor het overige is het beroep **ontvankelijk**.

Het ingediende beroep is bijgevolg **deels onontvankelijk**.

Gegrondeid 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

Er werd aan de beroeper een afschrift van bepaalde documenten bezorgd.

Evenwel is de beroeper niet akkoord met de beslissing op twee punten:

- *“Het inspectieverslag dat werd ontvangen voor wat de erkenningsaanvraag betreft gedaan door [REDACTED] bevat geen chipnummers. De verwerende partij heeft niet aangetoond pogingen te doen om in contact te komen met de verantwoordelijke van het dier met de vraag of hij/zij akkoord is met de vermelding van het chipnummer. Nochtans heeft de dienst dierenwelzijn wel degelijk toegang tot dogid (zie bijgevoegd antwoord van Minister Weyts op een parlementaire vraag van parlementslid E. Sterckx: de medewerkers hebben toegang tot dogid via hun cardreader + eID).*
- *Minstens de brief aan het parket (in het dossier [REDACTED]) zou moeten overgemaakt worden. Deze begeleidende brieven bevatten weinig informatie en vermelden meestal enkel; “geachte mijnheer/mevrouw de Procureur des Konings, zie bijlage voor een dossier tegen X”. Gevraagd wordt om toch minstens een kopie van deze brief openbaar te maken want enkel hieruit kan het bestaan afgeleid worden dat het dossier is overgemaakt aan het parket. Immers, als het dossier niet is overgemaakt aan het parket kan de weigeringsgrond ex artikel II.36, §1, 3° van het bestuursdecreet niet worden ingeroepen.”*

De beroeper vraagt in zijn beschikkend gedeelte om:

- 1/ te beslissen dat de afdeling Dierenwelzijn de chipnummers wél openbaar moet maken (aangezien zij toch standaard als vertrouwelijk staan genoteerd in dogid)
- 2/ minstens, te willen vereisen dat afdeling Dierenwelzijn aantoont dat er contact is genomen met de verantwoordelijke die schuilgaat achter het chipnummer en hem/haar de vraag heeft gesteld of men akkoord is met de mededeling van het chipnummer
- 3/ te beslissen dat de begeleidende brief/mail waarbij het dossier [REDACTED] is overgemaakt aan het parket van Leuven dient openbaar te worden gemaakt
- 4/ wat betreft de inspectieverslagen/PV's: te beslissen dat deze openbaar moeten worden gemaakt indien de verwerende partij niet aantoont dat het dossier ook effectief is overgemaakt aan het parket.

2. Standpunt van afdeling Dierenwelzijn

Op 26 maart 2024 contacteerde de beroepsinstantie de afdeling Dierenwelzijn voor toelichting bij de bestreden beslissing. Op 28 maart 2024 deelde de afdeling Dierenwelzijn aan de beroepsinstantie mee dat het openbaarheidsverzoek gedeeltelijk werd geweigerd op grond van **artikel II.36, §1, tweede lid, 1°** van het Bestuursdecreet:

“De chipnummers van de honden worden geanonimiseerd omdat deze op “openbaar” kunnen staan op de Website DogID.be. Dit betekent dat de aanvrager of derden aan wie de informatie wordt overgemaakt de nieuwe eigenaar van de hond kunnen opzoeken en hun persoonsgegevens kunnen achterhalen. Het

algemeen, publieke belang dat een openbaarmaking van de chipnummers (en indirect de identiteit van de eigenaars van de honden) dient, weegt niet op tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de eigenaars van de honden.

Daarenboven worden de persoonsgegevens van de eigenaars van honden geregistreerd door de eigenaars zelf, hondenfokkers, dierenartsen of asiemedewerkers op de Website DogID. DogID is het officiële platform voor de registratie van honden. Het platform is een initiatief van de drie Belgische Gewesten en maakt het mogelijk om de gegevens van huishonden op het Belgische grondgebied centraal te verzamelen en geeft, door deze te koppelen aan hun verantwoordelijken, een beter overzicht van de populatie. Het platform wordt beheerd door de onderneming ZETES, waarmee de Gewesten een overeenkomst hebben afgesloten. Zoals al vaak meegegeven zijn de zoekfuncties in DogID geoptimaliseerd voor het gebruik van de data zoals benodigd bij dagelijkse controlewerkzaamheden en voor gerichte opzoekingen met het oog op inspecties. DogID is zeker niet bedoeld om individuele eigenaars te contacteren zoals [REDACTED] hier vraagt. Dergelijke opzoekingen dienen manueel te gebeuren, zijn zeer tijdrovend en betreffen een onredelijke werklast voor Dierenwelzijn Vlaanderen. Informatie moet namelijk per eigenaar opgezocht worden. Daarnaast is het niet altijd mogelijk om toestemming te vragen aan de eigenaars, aangezien vaak enkel de naam en achternaam van de eigenaar zichtbaar is.

Tot slot moet er in dit dossier rekening gehouden worden met de gevoeligheid van het voorliggende thema in de maatschappij. De publieke opinie omtrent (grote) hondenkwekerijen is allesbehalve positief. Wanneer de persoonsgegevens van eigenaars - die hun hond kochten bij een beruchte hondenkweker - publiek verspreid worden, kunnen zij door de maatschappij beschuldigd worden. Deze negatieve publieke opinie wordt ook sterk in de hand gewerkt door de media. Aanvrager, [REDACTED], is zelf journalist en schreef op 31 januari 2024 een kritisch artikel in de Morgen over de betrokken hondenkwekerij [REDACTED]: 'Dode pups, diarree met wormpjes op de grond, veel vliegen': moet broodfok strenger gecontroleerd worden?: <https://www.demorgen.be/nieuws/dode-pups-diarree-met-wormpjes-op-de-grond-veel-vliegen-moet-broodfok-strenger-gecontroleerd-worden-baab0c72/>. [REDACTED] heeft duidelijk ook meegewerkt aan dit artikel. Verschillende fragmenten in dit krantenartikel waren namelijk afkomstig uit het PV met nummer: G-21-0131/CaV-AnS, dat meegedeeld in het kader van de openbaarheid aan [REDACTED] geregistreerd onder dossiernummer DETA-21046: "Op de grond ligt veel diarree die krioelt van de wormpjes." "Heel veel vliegen in dit hok", "Zure geur, veel diarree, geen eten." "Vuile, natte hokken", "héél veel vliegen", "een zure geur" "geen eten". "Hangt een verschrikkelijke stank van ammoniak. Onze ogen tranen ervan." Er werd geen toestemming gegeven aan [REDACTED] om de meegedeelde bestuursdocumenten te hergebruiken."

Ook gaf afdeling Dierenwelzijn aan dat zij zich nog steeds beroepen op artikel II.36, §1, 3° van het Bestuursdecreet: "Op het moment van het beantwoorden [sic] de vraag van [REDACTED], geregistreerd in het kader van de openbaarheid van bestuur onder dossiernummer DETA-24535, beriepen wij ons op het voorzorgsprincipe. Het was op dat moment voor onze financiële expert nog niet duidelijk of het dossier aan het parket overgemaakt moest worden of dat er een administratieve boete opgelegd moest worden. Deze vraag werd daarom voorgelegd aan het parket van Leuven. In afwachting van deze beslissing had dierenwelzijn Vlaanderen geoordeeld dat het voorbarig is om de betreffende documenten openbaar te maken. De vraag tot openbaarmaking weegt namelijk niet op tegen het vertrouwelijke karakter van de opgevraagde bestuursdocumenten ten behoeve van een administratieve sanctie, noch tegen de bescherming van de opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten.

Op 1 maart 2024 heeft het parket van Leuven gemailld met de vraag om na te kijken of er nog dossiers gekend zijn die kunnen samenhangen met dossier LE63.99.200028/24 (inzake [REDACTED] - beheerder van [REDACTED]). Mail vindt u in bijlage. De opgevraagde stukken werden vervolgens overgemaakt aan het parket van Leuven, [...].

Alle door de aanvrager opgevraagde documenten werden dus bezorgd (of kunnen nog) bezorgd worden aan het parket. Bijgevolg hebben wij geoordeeld dat het voorbarig is om de betreffende documenten openbaar te maken. Secundair verwijzen wij naar de volgende uitzonderingsgrond: artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie: 1. Voor elke milieu-informatie die het voorwerp uitmaakt van een vraag tot openbaarmaking, gaat de milieu-instantie die de aanvraag ontvangt na of er uitzonderingen van toepassing zijn. Ze wijst de aanvraag af als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen: 4° de opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten. Onder deze uitzonderingsgrond 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)."

3. Standpunt van de beroepsinstantie

Eerste onderdeel: mededeling van chipnummers gelinkt aan het bezorgd "inspectieverslag"

Op grond van het beroep en de toelichting van afdeling Dierenwelzijn heeft de beroepsinstantie kunnen vaststellen dat een afschrift van het controleverslag E-22-0380 aan de beroeper werd bezorgd, waarbij o.m. de chipnummers onleesbaar werden gemaakt. De beroepsinstantie begrijpt dat via het chipnummer (van de hond) de adresgegevens en naam van de verantwoordelijke (van de hond) gekoppeld aan het chipnummer *kan* bekomen worden door het chipnummer (al dan niet bekomen via een chiplezer) in te geven in de Dog-Id-databank. Vanaf mei 2021 is het bovendien een actieve keuze van elke verantwoordelijke om de chipgegevens als publiek (openbaar) aan te vinken in de databank.

Afdeling Dierenwelzijn heeft de openbaarmaking van de chipnummers geweigerd met verwijzing naar de uitzonderingsgrond inzake bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel II.36, §1, 1° van het Bestuursdecreet). De beroepsinstantie dient echter redelijkerwijze vast te stellen dat, indien de chipgegevens niet openbaar staan en er dus geen koppeling is met de persoonsgegevens van de verantwoordelijken, er dan ook geen sprake kan zijn van de toepassing van voormelde uitzonderingsgrond omdat er alsdan geen sprake kan zijn van het openbaar maken van enig persoonsgegeven, laat staan van een afbreuk aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Indien de chipgegevens wél publiek staan en er dus een koppeling bestaat met de persoonsgegevens van de verantwoordelijken, is dit inderdaad wel een eigen keuze van de betrokken verantwoordelijken. Evenwel doet dit gegeven geen afbreuk aan het feit dat deze persoonsgegevens enkel openbaar zijn als ook het betrokken chipnummer gekend is. Bijgevolg kan het openbaar maken van het chipnummer waarvan de gegevens van de verantwoordelijke als 'publiek' in de databank worden aangegeven, een afbreuk op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer inhouden.

Om een beroep te doen op voormelde uitzonderingsgrond moet een overheidsinstantie (in casu de afdeling Dierenwelzijn) in concreto zorgvuldig onderzoeken en vervolgens concreet motiveren - met verwijzing naar de specifieke gegevens eigen aan de zaak, en dus- of de chipnummers – opgenomen in het controleverslag - in casu afbreuk doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dit is volgens het oordeel van de beroepsinstantie in casu niet gebeurd. Er is door de afdeling niet onderzocht in welke mate de betrokken chipnummers al dan niet 'openbaar' staan en dus of er al dan niet een koppeling mogelijk is met de persoonsgegevens van de betrokken verantwoordelijke(n).

Daarenboven, laten zowel artikel II.34, 2° als artikel II.36, §1, 1° van het Bestuursdecreet de mogelijkheid dat dergelijke gegevens die een afbreuk op de persoonlijke levenssfeer inhouden, toch openbaar worden gemaakt, mits toestemming van de betrokken personen. Uit de toelichting blijkt dat de afdeling Dierenwelzijn de betrokken verantwoordelijken niet heeft gecontacteerd. Afdeling Dierenwelzijn heeft geargumenteed aan de beroepsinstantie dat DogID zeker niet is bedoeld om individuele eigenaars te contacteren, dat dergelijke opzoekingen manueel dienen te gebeuren, hetgeen zeer tijdrovend is en een

onredelijke werklast voor Dierenwelzijn Vlaanderen inhoudt omdat de informatie namelijk per eigenaar opgezocht moet worden, alsook dat het niet altijd mogelijk is om toestemming te vragen aan de eigenaars, aangezien vaak enkel de naam en achternaam van de eigenaar zichtbaar is.

De beroepsinstantie stelt hierbij vast dat deze toelichting zeer algemeen is en in casu niet afdoend. De beroepsinstantie heeft immers op basis van het controleverslag vastgesteld dat het in casu gaat om 20 chipnummers, hetgeen bezwaarlijk als overmatig veel kan worden beschouwd. Het feit dat in sommige gevallen enkel de naam en achternaam van de verantwoordelijke bekend is, is in casu evenmin relevant omdat niet vaststaat dat dit, m.b.t. de chipnummers in het betrokken controleverslag, ook het geval is.

Artikel II.50, §1, 3^{de} lid Bestuursdecreet geeft aan dat “Als de aanvraag tot openbaarmaking 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 beroepsinstantie contact op met de betrokkene en vraagt ze of de aanvrager toestemming krijgt om alsnog toegang te krijgen tot het gevraagde bestuursdocument, als die toestemming nog niet is gevraagd door de betrokken overheidsinstantie.” Vermits de beroepsinstantie geen toegang heeft tot DogID, is alvast de beroepsinstantie niet in de mogelijkheid om deze toestemming te vragen.

Op grond van het bovenvermelde is de beroepsinstantie van oordeel dat het beroep, wat het eerste onderdeel betreft, **gegrond is onder voorbehoud van de concrete toepassing van decretale of wettelijke uitzonderingsgronden.**

Tweede onderdeel: de inspectieverslagen/PV's: openbaarmaking indien de verwerende partij niet aantoont dat het dossier ook effectief is overgemaakt aan het parket.

De beroepsinstantie stelt vast dat de beroeper m.b.t. de inspectieverslagen/PV's enkel beroep aantekent tegen de weigering tot openbaarmaking, indien niet zou aangetoond worden dat het dossier ook effectief is overgemaakt aan het parket.

Door de afdeling Dierenwelzijn werd aan de beroepsinstantie meegedeeld dat op vraag van het parket te Leuven (in het kader van een lopend dossier) bij mailbericht van 25 maart 2024 een PV d.d. 29/11/2023 met bijlagen aan het parket werd bezorgd. Deze mail en bijlagen werd eveneens bezorgd aan de beroepsinstantie. Tevens werd toegelicht dat er voor het PV G-21-0131/CaV-AnS/15-09-2021 aan het parket werd meegedeeld dat er een administratieve boete opgelegd werd, maar dat indien gewenst, dit PV ook overgemaakt kan worden.

Bij een verdere vraag tot info heeft de afdeling Dierenwelzijn aan de beroepsinstantie bij mail van 22/4/24 trouwens meegedeeld dat voormeld PV van 2021 reeds aan ■■■ is meegedeeld in het kader van openbaarheid van bestuur, geregistreerd onder dossiernummer DETA-21046 van de afdeling. De afdeling heeft ook nog aangegeven dat dus alle gevraagde documenten zijn bezorgd aan het parket. Bijgevolg is het (beperkt) beroep, wat de inspectieverslagen/PV's betreft, **ongegron**d.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 24 maart 2024 tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing van de afdeling Dierenwelzijn d.d. 23 februari 2024 wordt deels als onontvankelijk, deels als ontvankelijk, doch deels

ongegronnd en deels gegronnd onder voorbehoud van de toepassing van de decretale en wettelijke uitzonderingsgronden beschouwd.

Bijgevolg dient de afdeling Dierenwelzijn de chipnummers gelinkt aan het reeds bezorgd "inspectieverslag" mee te delen, weliswaar onder voorbehoud van de eventuele wettelijke en decretale uitzonderingsgronden die van toepassing zouden zijn.

Geen toestemming tot hergebruik van bestuursdocumenten

In zoverre dit beroep geheel of gedeeltelijk gegronnd 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.

Brussel, 24 april 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter