

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/2024/154

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 8 april 2024 diende ■■■ een verzoek in bij de Afdeling Dierenwelzijn van het Departement Omgeving bij de Vlaamse Overheid¹, waarbij werd verzocht om een (digitaal) afschrift te verlenen van alle informatieformulieren met inbreuken m.b.t. dierenwelzijn en de bijhorende documenten en bijlagen (inclusief eventuele foto's en videomateriaal) van ■■■ voor de periode van januari 2023 tot op heden).

Op 17 mei 2024 weigerde Dierenwelzijn gedeeltelijk een afschrift van de gevraagde documenten.

Op 13 juni 2024 diende ■■■ beroep in bij de beroepsinstantie tegen deze gedeeltelijke weigeringsbeslissing d.d. 17 mei 2024. Dit beroep werd geregistreerd op 13 juni 2024.

Op 15 juli 2024¹ werd, in toepassing van artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet de beroepstermijn van dertig kalenderdagen verlengd tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen.

Ontvankelijkheid van het beroep

¹ Het oorspronkelijk verzoek werd aan het kabinet van de minister bevoegd Dierenwelzijn gericht, waarna de afdeling Dierenwelzijn het verzoek verder behandelde.

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 8 april 2024

De in beroep aangevochten beslissing van Dierenwelzijn d.d. 17 mei 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. 13 juni 2024 is ingesteld binnen de decretaal voorgeschreven termijn, conform artikel II.48, §1, derde lid van het Bestuursdecreet. Het beroep is bijgevolg tijdig ingediend en **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

De openbaarmaking wordt o.m. geweigerd op grond van art. II.36, § 1, 7° en 9° Bestuursdecreet:

7° het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie, als die informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is, met de openbaarheid instemt; en

9° het vertrouwelijke karakter van de handelingen 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;

Ten eerste, heeft Dierenwelzijn het concrete belang van de openbaarmaking afgewogen tegen het concrete belang van de vertrouwelijkheid van de handelingen van de instantie, die noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving van de regelgeving inzake dierenwelzijn, zo wordt gesteld. Het concrete belang van de openbaarmaking bestaat er volgens Dierenwelzijn in casu in dat ■■■ de bestuursdocumenten opvraagt om andere rechten uit te oefenen, zoals de vrijheid van meningsuiting en het recht op milieu-informatie. Het belang van de openbaarheid weegt hier volgens Dierenwelzijn echter niet op tegen de bescherming van het vertrouwelijke karakter van de handelingen van de overheidsinstantie. De vertrouwelijkheid van de opgevraagde bestuursdocumenten is immers noodzakelijk voor de uitoefening van de administratieve handhaving in het betrokken slachthuis, evenals in andere slachthuizen, aldus Dierenwelzijn.

De betrokken documenten tonen aan met welke regelmaat, door welke personen en met welke aandachtspunten een specifiek slachthuis wordt gecontroleerd. Het is essentieel voor de effectieve en efficiënte handhaving dat dergelijke informatie, waaruit de handavingsstrategie kan blijken, vertrouwelijk blijft. Bovendien zou een openbaarmaking het verloop van de eventuele opsporing en/of vervolging van gemelde inbreuken ernstig hypothekeren, omdat externen zich zouden kunnen inmengen in deze onderzoeksactiviteiten. Dit terwijl het louter tot de beoordelingsvrijheid en de expertise van Dierenwelzijn

Vlaanderen behoort om op basis van de beschikbare gegevens, inclusief de opgevraagde documenten, uit te maken of verdere handavingsinitiatieven noodzakelijk zijn, zo werd er meegedeeld aan de verzoeker.

Daar komt nog bij dat in het verleden verschillende fragmenten, citaten, foto's en video's afkomstig uit informatieformulieren - die werden meegedeeld aan medewerkers van [REDACTED] in het kader van de openbaarheid van bestuur - integraal werden gepubliceerd op de website van [REDACTED]. Dit ondanks het gegeven dat Dierenwelzijn Vlaanderen telkens meedeelt in haar antwoorden in het kader van de openbaarheid van bestuur dat "de inwilliging van de aanvraag geen toestemming inhoudt om de gevraagde bestuursdocumenten te hergebruiken." De systematische publicatie van informatie op de website van [REDACTED] over geviseerde slachthuizen, zorgt ervoor dat de administratieve handhaving door de inspecteurs, controleurs en DMO's in de slachthuizen bemoeilijkt wordt, al dan niet onmogelijk gemaakt wordt. Het verregaand hypothekeren van de handhaving van de regelgeving inzake dierenwelzijn, weegt volgens Dierenwelzijn niet op tegen het concrete belang van de openbaarmaking.

De openbaarmaking wordt derhalve in hoofdorde gedeeltelijk geweigerd op grond van artikel II.36, § 1, tweede lid, 9° van het Bestuursdecreet. Dierenwelzijn verwijst hiervoor ook naar de beslissingen van de Beroepsinstantie, afdeling openbaarheid van bestuur, van 20 september 2019, nr. OVB/2019/203 en 15 juli 2021, nr. OVB/2021/250.

Ten tweede, heeft Dierenwelzijn Vlaanderen het concrete belang van de openbaarmaking afgewogen tegen de concrete economische belangen van het betrokken slachthuis. Dierenwelzijn Vlaanderen is eveneens van oordeel dat het belang van de openbaarmaking in casu niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie. De informatieformulieren (en bijlagen) bevatten gevoelige commerciële informatie, zoals de gegevens van de bedrijven van oorsprong, gegevens van de vervoerders en beschrijvingen van concrete dieren. Deze gegevens verlenen heel wat informatie over de economische activiteit van het betrokken bedrijf, waardoor een belangrijk inzicht zou worden gegeven in de bedrijfsvoering van het betrokken slachthuis. Het risico is reëel dat [REDACTED] de opgevraagde documenten wijd zal verspreiden (zie ook hierboven) en dat deze documenten ook door klanten en concurrerende slachthuizen zullen worden geraadpleegd, wat sterk nadelige gevolgen zou hebben voor het betrokken slachthuis en de overige vermelde bedrijven. Gelet op de omvang van het economisch nadeel dat de betrokkenen kunnen lijden door de openbaarmaking, prevaleert het concrete belang van de openbaarmaking volgens Dierenwelzijn niet op het economisch belang van de betrokkenen.

Dierenwelzijn verwijst hiervoor ook naar de beslissing van de Beroepsinstantie, afdeling openbaarheid van 26 oktober 2023, nr. OVB/2023/260. De openbaarmaking wordt, in ondergeschikte orde, gedeeltelijk geweigerd op grond van artikel II.36, § 1, tweede lid, 7° van het Bestuursdecreet. Vermits de openbaarmaking in hoofdorde werd geweigerd op grond van II.36, § 1, tweede lid, 9° van het Bestuursdecreet, heeft Dierenwelzijn Vlaanderen het betrokken slachthuis niet gevraagd of het, overeenkomstig artikel II.36, § 1, tweede lid, 7° van het Bestuursdecreet, toch kan instemmen met de openbaarmaking.

2. Inhoud van het beroepschrift

De openbaarmaking wordt o.m. geweigerd om "commerciële en industriële informatie" te beschermen en ter vrijwaring van een gelegitimeerd economisch belang (art. II.36, § 1, 7° Bestuursdecreet).

De vraag stelt zich volgens de beroeper welke commerciële en industriële informatie bedoeld wordt. [REDACTED] heeft informatieformulieren m.b.t. het dierenwelzijn en de bijhorende documenten en bijlagen opgevraagd. Het kan volgens de beroeper niet ingezien worden wat er commercieel of industrieel zou zijn aan documenten die dierenwelzijnsinbreuken vermelden.

Dierenwelzijn geeft een opsomming van wat zij verstaat onder dit soort informatie: gegevens van de bedrijven van oorsprong, gegevens van de vervoerders en beschrijvingen van concrete dieren.

De beroeper stelt enkel gevraagd te hebben om informatie te ontvangen over dierenwelzijnsinbreuken; deze informatie acht hij kennelijk niet commercieel noch industrieel van aard.

Beroeper merkt op dat in de documenten die wel zijn overgemaakt bedrijven van oorsprong en de gegevens van de vervoerder onleesbaar gemaakt zijn door de verwerende partij. De beroeper vraagt waar zich dan het probleem stelt.

De beroeper heeft informatieformulieren opgevraagd (en de bijhorende documenten en bijlagen (inclusief eventuele foto's en videomateriaal) die de inspectie dierenwelzijn ontvangt van het FAVV. Dierenwelzijn bewijst volgens de beroeper niet in concreto welke commerciële gevoelige informatie deze documenten bevatten: het is onvoldoende om enkel een vage opsomming te geven van informatie die potentieel commercieel gevoelig zou kunnen zijn.

In commerciële informatie (bijvoorbeeld aankooprijzen koeien enz.) is ■■■ ook niet geïnteresseerd. ■■■ zet zich in voor het welzijn van dieren en is niet geïnteresseerd in commerciële contracten die mbt deze dieren al dan niet zouden zijn afgesloten, zo stelt de beroeper.

Bovendien dient er sowieso steeds een belangenafweging gemaakt te worden, waarbij die in deze zaak dient over te hellen in het voordeel van de dieren die vermeld staan als wezens met gevoelens in de Grondwet (artikel 7bis), aldus de beroeper.

Dierenwelzijn wijst tevens op het vertrouwelijke karakter van de handelingen 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 (art. II.36, § 1, 9° Bestuursdecreet). Dit weigeringsmotief wekt verbazing volgens de beroeper. De informatieformulieren die worden opgevraagd worden niet opgesteld door de inspectie dierenwelzijn (ressortend onder Minister Ben Weyts (Omgeving Vlaanderen, afdeling Dierenwelzijn), maar wel door het FAVV (meer bepaald door dierenartsen met opdracht). Beweerd wordt dat de administratieve handhaving bemoeilijkt wordt of dat "de strategie" doorkruist zou worden indien de informatieformulieren van het FAVV worden overgemaakt aan ■■■. Dit is een vreemd argument volgens de beroeper: het bestaan of niet van informatieformulieren die door een federale overheidsinstantie worden opgesteld (het FAVV is een federale instantie) is een feit en staat volledig los van enige strategie van de regionale dierenwelzijnsinspectie.

De strategie van de regionale dierenwelzijnsinspectie kan hoegenaamd niet afgeleid worden uit de informatie die is opgenomen in de informatieformulieren van het FAVV, aldus de beroeper.

De strategie van de regionale dierenwelzijnsinspectie wordt volgens de beroeper allerminst ontbloot door de openbaarmaking door de verwerende partij van informatie die zij ontvangt van andere niveaus (waaronder blijkbaar ook het Europese niveau, cfr. het certificaat intracommunautaire handel (TRACES) met referentie INTRA.EU.PT.2023.0005656).

Volgens Dierenwelzijn zouden de betrokken documenten aantonen met welke regelmaat, door welke personen en met welke aandachtspunten een specifiek slachthuis wordt gecontroleerd. Men wil dergelijke informatie vertrouwelijk houden.

Bovendien zou een openbaarmaking het verloop van de eventuele opsporing en/of vervolging van gemelde inbreuken ernstig hypothekeren, omdat externen zich zouden kunnen inmengen in deze onderzoeksactiviteiten. Dit terwijl het louter tot de beoordelingsvrijheid en de expertise van Dierenwelzijn Vlaanderen behoort om op basis van de beschikbare gegevens, inclusief de opgevraagde documenten, uit te maken of verdere handavingsinitiatieven noodzakelijk zijn.

De betrokken documenten tonen volgens de beroeper helemaal niet aan met welke regelmaat het slachthuis gecontroleerd wordt. Het gaat om informatieformulieren uitgaande van het FAVV die, conform een protocol dat tussen het FAVV en de inspectie dierenwelzijn bestaat, worden opgestuurd door het FAVV aan de regionale dierenwelzijnsinspectie wanneer er inbreuken op de regionale reglementering inzake dierenwelzijn worden vastgesteld 'door de dierenarts met opdracht (die van het FAVV afhangt).

De dierenarts met opdracht is volgens de beroeper sowieso aanwezig in het slachthuis in het kader van het nazicht van de vleeskwaliiteit (controles ante en post mortem). Uit de informatie van het FAVV kan dus helemaal niet afgeleid worden met welke regelmaat de Vlaamse inspectie dierenwelzijn één of ander slachthuis controleert. Wat betreft de persoon die de controle uitvoert: daar is de beroeper niet in geïnteresseerd; die naam kan gewoon zwart gemaakt worden.

Wat betreft de aandachtspunten: ook dat is volgens de beroeper geen gevoelige informatie. Het aandachtspunt bij dierenwelzijnsinspecties is evident: de dierenbeschermende wetgeving. Deze aandachtspunten zijn al lang bekend en maken helemaal geen gevoelige informatie uit. Ook de slachthuizen kennen deze aandachtspunten (of zouden die toch moeten kennen). Zij dienen namelijk te beschikken over een in-house animal welfare officer, dus een lid van het personeel, dat de andere leden van het personeel blijvend en dagelijks moet wijzen op het belang van een correcte en wettige omgang met de dieren. Hoe de openbaarmaking van de informatieformulieren enige vervolging van gemelde inbreuken in de weg zou staan, is voor de beroeper onduidelijk. Het is volgens hem ook niet correct dat enkel de inspecteurs van de inspectie dierenwelzijn over de nodige expertise zouden beschikken om inbreuken op de dierenbeschermende wetgeving vast te stellen. Zo bepaalt de dierenwelzijnswet van 14 augustus 1986 (in artikel 34, § 1) zelf dat ook de leden van de gerechtelijke en lokale politie bevoegd zijn om dat te doen, aldus de beroeper.

Dierenwelzijn verdenkt de beroeper ervan de ontvangen informatie te zullen publiceren. De beroeper acht dit voorbarig en stelt dat dit geen overtuigend weigeringsmotief kan vormen, mede wijzend op het gegeven dat het uiten en verspreiden van soms kritische meningen (over de behandeling van bepaalde dieren in bepaalde slachthuizen) het algemeen belang dienen.

3. Standpunt van Dierenwelzijn

Op 17 juni 2024 deed de beroepsinstantie navraag bij Dierenwelzijn voor toelichting omtrent de bestreden beslissing.

Op 24 juni 2024 deelde Dierenwelzijn mee dat het verzoek gedeeltelijk werd afgewezen op basis van de volgende uitzonderingsgronden: artikel II.36., §1, 7° en 9° van het Bestuursdecreet:

“§ 1. Als de aanvraag tot openbaarmaking betrekking heeft op bestuursdocumenten die milieu-informatie bevatten geldt, in afwijking van artikel II.34 en II.35, de volgende regeling. De overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, wijzen de aanvraag tot openbaarmaking af als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen:

7° het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie, als die informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is, met de openbaarheid instemt; en

9° het vertrouwelijke karakter van de handelingen 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;”

Ten eerste, heeft Dierenwelzijn Vlaanderen het concrete belang van de openbaarmaking afgewogen tegen het concrete belang van de vertrouwelijkheid van de handelingen van de instantie, die noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving van de regelgeving inzake dierenwelzijn. Het concrete belang van de openbaarmaking bestaat er in casu in dat ■■■ de bestuursdocumenten opvraagt om andere rechten uit te oefenen, zoals de vrijheid van meningsuiting en het recht op milieu-informatie. Het belang van de openbaarheid weegt hier echter niet op tegen de bescherming van het vertrouwelijke karakter van de handelingen van de overheidsinstantie. De vertrouwelijkheid van de opgevraagde bestuursdocumenten

is immers noodzakelijk voor de uitoefening van de administratieve handhaving in het betrokken slachthuis, evenals in andere slachthuizen.

De betrokken documenten tonen volgens Dierenwelzijn aan met welke regelmaat, door welke personen en met welke aandachtspunten een specifiek slachthuis wordt gecontroleerd. Het is essentieel voor de effectieve en efficiënte handhaving dat dergelijke informatie, waaruit de handavingsstrategie kan blijken, vertrouwelijk blijft. Bovendien zou een openbaarmaking het verloop van de eventuele opsporing en/of vervolging van gemelde inbreuken ernstig hypothekeren, omdat externen zich zouden kunnen inmengen in deze onderzoeksactiviteiten. Dit terwijl het louter tot de beoordelingsvrijheid en de expertise van Dierenwelzijn Vlaanderen behoort om op basis van de beschikbare gegevens, inclusief de opgevraagde documenten, uit te maken of verdere handavingsinitiatieven noodzakelijk zijn.

De beroeper stelt dat: “De informatieformulieren die worden opgevraagd worden niet opgesteld door de inspectie dierenwelzijn (ressortend onder Minister Ben Weyts (Omgeving Vlaanderen, afdeling Dierenwelzijn)), maar wel door het FAVV (meer bepaald door dierenartsen met opdracht... het bestaan of niet van informatieformulieren die door een federale overheidsinstantie worden opgesteld (het FAVV is een federale instantie) is een feit en staat volledig los van enige strategie van de regionale dierenwelzijnsinspectie.” Echter, zowel DMO's (Dierenartsen met Opdracht aangesteld door Dierenwelzijn Vlaanderen) als BMO's (Dierenartsen met opdracht van het FAVV) kunnen informatieformulieren opstellen. Daarnaast is het de bevoegdheid van Dierenwelzijn Vlaanderen om overtredingen op de dierenwelzijnsregelgeving vast te stellen en te acteren in een Proces-Verbaal (van Waarschuwing). De informatie die teruggevonden kan worden in de informatieformulieren, opgesteld door de DMO's en BMO's is daarom wel degelijk van belang om de dierenwelzijnsregelgeving hand te haven en overtredingen te bestraffen, aldus Dierenwelzijn.

Beroeper geeft aan dat hij het “voorbarig acht dat Dierenwelzijn Vlaanderen de beroeper ervan verdenkt de ontvangen informatie te zullen publiceren en stelt dat dit geen overtuigend weigeringsmotief kan vormen, mede wijzend op het gegeven dat het uiten en verspreiden van soms kritische meningen (over de behandeling van bepaalde dieren in bepaalde slachthuizen) het algemeen belang dienen”. Echter, gelet op het voorzorgprincipe is de houding van Dierenwelzijn Vlaanderen helemaal niet voorbarig en zelfs proportioneel. In het verleden werden verschillende fragmenten, citaten, foto's en video's afkomstig uit informatieformulieren - die werden meegedeeld aan medewerkers van ■■■ in het kader van de openbaarheid van bestuur - integraal gepubliceerd op de website van ■■■. Dit ondanks het gegeven dat Dierenwelzijn Vlaanderen telkens meedeelt in haar antwoorden in het kader van de openbaarheid van bestuur dat “de inwilliging van de aanvraag geen toestemming inhoudt om de gevraagde bestuursdocumenten te hergebruiken.”

Er werd door ■■■ niet enkel gepubliceerd over ■■■ (■■■), maar ook over tal van andere slachthuizen waarvan de beroeper - steeds in het kader van de openbaarheid van bestuur - bestuursdocumenten ontving, zonder dat toestemming gegeven werd om deze documenten te hergebruiken. ■■■). De systematische publicatie van informatie op de website van ■■■ over geviseerde slachthuizen, zorgt ervoor dat de administratieve handhaving door de inspecteurs, controleurs en DMO's in de slachthuizen bemoeilijkt, al dan niet onmogelijk gemaakt wordt. Het is namelijk belangrijk om een goede en duurzame verstandhouding te behouden tussen Dierenwelzijn Vlaanderen en de slachthuizen om de controles van de DMO's en de BMO's op het welzijn van dieren in slachthuizen mogelijk te maken.

Het verregaand hypothekeren van de handhaving van de regelgeving inzake dierenwelzijn, weegt niet op tegen het concrete belang van de openbaarmaking, aldus Dierenwelzijn.

De openbaarmaking wordt derhalve in hoofdorde gedeeltelijk geweigerd op grond van artikel II.36, §1, tweede lid, 9° van het Bestuursdecreet. Dierenwelzijn verwijst hiervoor ook naar de beslissingen van de Beroepsinstantie, afdeling openbaarheid van bestuur, van 20 september 2019, nr. OVB/2019/203 en 15 juli 2021, nr. OVB/2021/250.

Ten tweede, heeft Dierenwelzijn Vlaanderen het concrete belang van de openbaarmaking afgewogen tegen de concrete economische belangen van het betrokken slachthuis. Dierenwelzijn Vlaanderen is eveneens van oordeel dat het belang van de openbaarheid in casu niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie. De informatieformulieren (en bijlagen) bevatten gevoelige commerciële informatie, zoals de gegevens van de bedrijven van oorsprong, gegevens van de vervoerders en beschrijvingen van concrete dieren. Deze gegevens verlenen heel wat informatie over de economische activiteit van het betrokken bedrijf, waardoor een belangrijk inzicht zou worden gegeven in de bedrijfsvoering van het betrokken slachthuis. Het risico is reëel dat ■■■ de opgevraagde documenten wijd zal verspreiden (zie ook hierboven) en dat deze documenten ook door klanten en concurrerende slachthuizen zullen worden geraadpleegd, wat sterk nadelige gevolgen zou hebben voor het betrokken slachthuis en de overige vermelde bedrijven. Er kan geen twijfel over bestaan dat het publiceren van al deze gegevens, een nadeel kan berokkenen aan de geviseerde slachthuizen. Dierenwelzijn verwijst hiervoor ook naar de beslissing van de Beroepsinstantie, afdeling openbaarheid van 26 oktober 2023, nr. OVB/2023/260.

Bovendien worden de fragmenten, citaten, foto's en video's die uit informatieformulieren komen, vaak uit hun context gehaald volgens Dierenwelzijn. Veel van de overtredingen die in de slachthuizen worden geconstateerd, worden onterecht toegeschreven aan de slachthuizen, terwijl het vaak de vervoerders of veehouders zijn die niet-transportwaardige dieren naar de slachthuizen sturen. Gezien de omvang van het economische nadeel dat de betrokkenen kunnen ondervinden door de openbaarmaking, weegt het concrete belang van de openbaarmaking niet op tegen het economische belang van de betrokkenen.

De openbaarmaking wordt, in ondergeschikte orde, gedeeltelijk geweigerd op grond van artikel II.36, §1, tweede lid, 7° van het Bestuursdecreet. Vermits de openbaarmaking in hoofdorde werd geweigerd op grond van II.36., §1, tweede lid, 9° van het Bestuursdecreet, heeft Dierenwelzijn Vlaanderen het betrokken slachthuis niet gevraagd of het, overeenkomstig artikel II.36, §1, tweede lid, 7° van het Bestuursdecreet, toch kan instemmen met de openbaarmaking.

4. Standpunt van de beroepsinstantie

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 de afdeling Dierenwelzijn zich voor de weigering heeft beroepen op de uitzonderingsgronden die van toepassing zijn voor milieu-informatie.

Voor een groot gedeelte zal de informatie in de betreffende bestuursdocumenten milieu-informatie bevatten, zo oordeelt de beroepsinstantie. Dit is voornamelijk het geval waar de informatie rechtstreeks betrekking heeft op dierenwelzijnsaspecten (zoals bvb. de beschrijving van omstandigheden in het slachthuis of de wijze van het vee-transport). Beschrijvingen die betrekking hebben op de leefsituatie waarin de dieren zich bevinden, de maatregelen die ten aanzien van de dieren worden genomen zijn te beschouwen als milieu-informatie. Bepaalde andere informatie, voornamelijk daar waar het gaat om onleesbaar gemaakte namen van personen of bedrijven, zal echter deels ook andere dan milieu-informatie betreffen.

Er werd aan de beroeper een afschrift bezorgd van de olijsting van de informatieformulieren aangaande ■■■ zoals opgesteld in een excel-bestand. Daarin worden de volgende rubrieken geschrap:

- Slachthuizen Oost-Vlaanderen;
- Diersoort;
- Overtredingen begaan door:
- Datum van de inbreuk
- Uur van de inbreuk
- Vastgestelde inbreuk hoefdieren
- waarheidsverklaring

Ook de volgende, veeleer louter intern-administratieve gegevens zijn niet leesbaar:

- Datum behandeling IF;
- Serienummer;
- Indiening ID;
- URI indienen,
- Aangemaakt;
- Voltooid;
- Aangepast;
- Concept;
- Huidige pagina;
- Extern IP-adres,
- Ingediend door: ID;
- Ingediend door: Titel;
- Ingediend door: URL;
- Taal;
- Verzonden naar: Entiteits-ID;
- Gesloten,
- Vastgeplakt (sticky);
- Notities;
- Workflow Status;
- Verantwoordelijke;
- Standaardstatus;
- Verzonden naar: Entiteitstitel;
- Verzonden naar: Entiteits-URL;
- Uw naam;
- Uw voornaam;
- Verborgen 0;
- Uw emailadres;
- Uw volgnummer/referentie;
- Provincie slachthuis.

Deze worden hier verder buiten beschouwing gelaten.

Wel leesbare rubrieken in dit formulier zijn de volgende:

Beschrijf de overtreding(en) - Vermeld het identificatienummer /klopnummer

Daarnaast werden ook geredigeerde informatieformulieren (in pdf) overgemaakt aan de beroepsinstantie met in het formulier de schrappingen van de naam en persoonsgegevens van de BMO-dierenarts en van handtekeningen.

Verder worden ook geschrapt: de gegevens over de aangever van de slachtaangifte, over het vervoer en van de vervoerder (vertrekplaats - laadplaats), de expediteur, 'information sanitaire', gegevens van de organisator van het vervoer, van de 'certificateur' en van de oornummers van de aangevoerde dieren.

Uit de geschrapte gegevens leidt de beroepsinstantie af dat Dierenwelzijn hoofdzakelijk gegevens wil beschermen die betrekking hebben op het trajectverloop van de bij [REDACTED] te slachten dieren en de daarbij betrokken personen of ondernemingen. De inbreuken op basis van de informatieformulieren (bvb. inbreuken aangaande dieren die o.a. mogelijk te lang op transport bleven staan) lijken op zich wél bekend te zijn aan de beroeper².

Dierenwelzijn beroept zich voor de gedeeltelijke weigering in hoofdorde op artikel II.36, §1, tweede lid, 9° Bestuursdecreet. Deze bepaling stelt dat een overheidsinstantie een aanvraag tot openbaarmaking moet afwijzen, voor zover die betrekking heeft op milieu-informatie (voor andere informatie geldt art. II.35, 5° Bestuursdecreet), 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 uitzonderingsgrond is slechts van toepassing voor zover kan gemotiveerd worden dat geheimhouding noodzakelijk is voor een effectief of efficiënt overheidsoptreden. De beroeper vraagt informatieformulieren met inbreuken m.b.t. dierenwelzijn en de bijhorende documenten en bijlagen van [REDACTED] voor de periode van januari 2023 tot op heden. De beroepsinstantie is van oordeel dat met een openbaarmaking de globale administratieve handhaving niet in het gedrang dreigt gebracht te worden. Het openbaarheidsverzoek is slechts gericht op één slachthuis en op een beperkte tijdsspanne (januari 2023 tot heden). Met de gegevens in de bezorgde formulieren en van de data en plaatsen van de controle wordt geen veralgemeend beeld weergegeven van hoe er doorgaans gecontroleerd wordt en dreigt er geen specifieke aanpak te worden blootgelegd die toekomstige inspecties dreigen te bemoeilijken. De beroepsinstantie ziet niet in hoe er een risico zou zijn dat een effectief of een efficiënt overheidsoptreden in het gedrang zou komen of hoe de strategie van de dierenwelzijnsinspectie zou kunnen afgeleid worden uit de informatie die is opgenomen in de betreffende informatieformulieren.

De beroepsinstantie beschikt tevens over geen gegevens waaruit blijkt dat de betreffende bestuursdocumenten zouden overgemaakt zijn aan het parket. Bijgevolg kan op basis van de door afdeling Dierenwelzijn bezorgde informatie ook geen onderzoek gedaan worden naar de eventuele toepassing van artikel II.36, § 1, tweede lid, 3° op grond waarvan de aanvraag tot openbaarmaking dient 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.

De beroepsinstantie is echter wel van oordeel dat de afscherming van de geschrapte informatie uit de opgevraagde formulieren aangewezen was, in het licht van het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer of commerciële en industriële gegevens.

Vooreerst dient voor wat betreft de schrapping van allerhande namen in de vermelde formulieren gewezen te worden op artikel II.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

² Dit blijkt onder meer ook uit een reportage op de regionale tv: [REDACTED]

verstrekt die de identificatie van derden mogelijk maken, in de mate dat daarmee afbreuk zou worden gedaan aan de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer. In casu stelt de beroepsinstantie vast dat de formulieren gegevens bevatten o.m. over inspecteur-dierenartsen (DMO/BMO), controleurs en inspecteurs: bij de openbaarmaking van hun namen wordt de persoonlijke levenssfeer en het privéleven van de betrokken personen wel degelijk geschonden. Ook bevatten de formulieren namen van andere bij de (slacht)activiteiten betrokken personen. Het kan gaan om o.m. vervoerders, verzenders en aangifteplichtigen.

De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat de openbaarmaking van voormelde gegevens afbreuk zou doen aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene en dat deze gegevens dan ook moeten worden afgeschermd in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet. Artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet laat echter wel de mogelijkheid dat dergelijke gegevens toch openbaar worden gemaakt, mits toestemming van de betrokken perso(o)n(en). Het Bestuursdecreet voorziet dat, indien de bestuursinstantie dit nalaat, de beroepsinstantie deze instemming aan de betrokkenen vraagt, maar aangezien de beroepsinstantie niet over de nodige contactgegevens beschikt en gezien de veelheid aan geschrapte namen (soms ook van buitenlandse personen), wordt hiervan afgezien.

Daar waar het niet gaat om natuurlijke personen maar om de vermelding van ondernemingen (rechtspersonen) betrokken bij de activiteiten van ■■■, dient er tevens gewezen te worden op artikel II.35, 3° en artikel II.36., §1, tweede lid, 7° van het Bestuursdecreet.

Deze uitzonderingsgrond beoogt de bescherming van de vertrouwelijke, aan een overheidsinstantie meegeedeelde, commerciële en industriële gegevens, die in globo als 'ondernemingsgegevens' kunnen beschouwd worden. Daarbij horen ook de handelsgeheimen. Het begrip handelsgeheim kan omschreven worden als: "informatie die niet technisch van aard is, maar een commerciële waarde vertegenwoordigt zoals boekhoudkundige gegevens, lijsten van cliënteel en leveranciers, winstcijfers, omzet, stocks, enzovoort".

Het gaat dus in het algemeen om gegevens die voor de onderneming van belang zijn en waarvan de openbaarmaking van aard is haar nadeel te berokkenen. Deze uitzonderingsgrond wil dus verhinderen dat vertrouwelijke en bedrijfseigen informatie openbaar wordt gemaakt, om zo te vermijden dat, door inzicht te geven in de bedrijfsstrategie en de economische politiek van de onderneming, aan concurrenten een competitief voordeel wordt verschaft, onder meer met het oog op de eerlijke mededinging bij toekomstige te gunnen overheidsopdrachten (zie bv. RvS 7 december 2018, nr. 243.181). De overheid zal de openbaarmaking van deze gegevens afwijzen als ze een vertrouwelijk karakter hebben, dat wil zeggen als na afweging blijkt dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het ondernemingsbelang. Het moet gaan om de bescherming van een legitiem economisch belang, zijnde een belang dat gelegitimeerd is omwille van economische redenen. Ook de omvang van de mogelijke schade en het competitief voordeel dat aan mogelijke concurrenten zou worden gegeven door de openbaarmaking, zijn elementen voor de bepaling van het legitiem economisch belang.

In casu werden er o.m. namen van bedrijven van oorsprong van het slachtvee (leveranciers) en gegevens van vervoerders onleesbaar gemaakt zijn. Het behoort *in casu* tot de ondernemingsbelangen van ■■■, alsook tot deze van de op de informatieformulieren vermelde ondernemingen om de betreffende gegevens, mede in het licht van de inhoud van de vermelde informatieformulieren, niet vrij te geven. De openbaarmaking van deze gegevens verleent inzicht in de betrokken partijen bij de (aan de kaak gestelde) activiteiten van ■■■. De beroepsinstantie is van mening dat er in casu geen openbaar belang, zoals gediend in de parlementaire voorbereiding, gemoeid is met de openbaarmaking van de betrokken informatie. Er wordt geen algemeen belang gediend bij de openbaarmaking van deze gegevens. Bovendien gaf de beroeper zelf aan niet geïnteresseerd te zijn in commerciële informatie aangezien ■■■ zich inzet voor het welzijn van dieren en zij niet geïnteresseerd is in commerciële contracten die m.b.t. deze dieren al dan niet zouden zijn

afgesloten, zo stelt de beroeper. Ook de geschrapte, als commercieel te bestempelen informatie hoefde dan ook niet openbaar gemaakt te worden.

Ook voor wat betreft overige onleesbare gemaakte informatie zoals certificaten voor intracommunautaire leveringen en oormerken moet het ondernemingsbelang van ■■■ en de betrokken partijen zoals vervoerders of verzenders geacht worden te primeren op het belang van de openbaarheid aangezien deze gegevens kunnen verwijzen naar de betrokken eigenaars of de herkomst van de dieren.

Volgens artikel II.50, §1, derde lid van het Bestuursdecreet dient de beroepsinstantie alsnog de betrokkene(n) om toestemming aan te schrijven voor de vrijgave van de afgeschermd documenten, als dit nog niet is gebeurd door de betrokken overheidsinstantie. Gelet op de ontvangen informatie van Dierenwelzijn en op de veelheid aan namen doorheen de documenten heeft de beroepsinstantie daarvan afgezien.

Om deze redenen wordt het beroep als **ongegrond** beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 13 juni 2024 tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing van afdeling Dierenwelzijn om een afschrift te verlenen van alle informatieformulieren met inbreuken m.b.t. dierenwelzijn en de bijhorende documenten en bijlagen van ■■■ voor de periode van januari 2023 tot op heden. wordt als **ontvankelijk en ongegrond** beschouwd.

Brussel, 22 juli 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

voor de voorzitter, afwezig,

An Van Acker, lid van de beroepsinstantie,
Afdeling Openbaarheid van Bestuur