

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/2024/186

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 juni 2024 diende ■■■ een verzoek in bij de stad Geraardsbergen om een afschrift te verlenen van het rapport van de asbestinspecteur dat werd opgesteld voor de woning ■■■.

Bij beslissing van 10 juli 2024 weigerde de waarnemend algemeen directeur van de stad Geraardsbergen een afschrift van voormeld rapport.

Op 19 juli 2024 diende ■■■ (verder “beroeper”) beroep in bij de beroepsinstantie tegen voormelde weigeringsbeslissing. Dit beroep werd door de beroepsinstantie geregistreerd op 22 juli 2024.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 25 juni 2024.

De in beroep aangevochten beslissing van 10 juli 2024 -bezorgd bij mail van 12 juli 2024- maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het ingediende beroep d.d. 19 juli 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 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

Er werd aan de beroeper geen afschrift van het gevraagde document bezorgd. Vooreerst is de stad van oordeel dat het gevraagde rapport beschouwd moet worden als een document dat milieu-informatie in de zin van artikel I.4, 11°, e) Bestuursdecreet bevat. Het gaat immers om een overtreding tegen de regelgeving inzake asbest die in beginsel milieugerelateerd is. De stad verwijst naar de uitzonderingsgrond bepaald in artikel II.36, §1, tweede lid, 3° Bestuursdecreet, maar geeft ook aan dat deze uitzonderingsgrond niet kan worden ingeroepen vermits het rapport van de asbestinspecteur niet uitsluitend is opgesteld ten behoeve van de strafvordering. De stad verwijst naar artikel II.39 Bestuursdecreet en vervolgt:

“Overwegende dat voor bestuursdocumenten die niet uitsluitend werden opgesteld ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie, maar eventueel wel in een opsporingsonderzoek gebruikt worden, dient in casu artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieuinformatie bekeken te worden; dat 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; dat 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; dat in de bovenvermelde wet worden met “sanctioneerbare feiten” de strafrechtelijk betegelde feiten bedoeld, evenals de feiten die onderworpen zijn aan een administratieve sanctie met inbegrip van de disciplinaire maatregelen; dat onder deze uitzonderingsgrond 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 2005-2006, nr. 51, 2511/001, 36); dat de stad van oordeel is dat de openbaarmaking van het rapport van die aard is dat ze afbreuk zou doen aan de “opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten” zeker gelet op het gegeven dat het rapport een bijlage zal vormen bij het proces-verbaal en dat het PV naar de procureur des Konings zal worden verzonden; dat de publieke openbaarmaking van dit rapport niet opweegt tegen de [sic] belang van de opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten;”

2. Inhoud van het beroepschrift

De beroeper geeft aan dat zijn cliënt ■■■ en dat zijn cliënt het slachtoffer is van asbestvervuiling, veroorzaakt door o.a. een afbrokkelend dak en afgebroken dakgoot van ■■■ waardoor reeds geruime tijd tal van asbestvezels in de tuin van zijn cliënt zijn terecht gekomen, reden waarom hij deze tuin niet meer kan / mag betreden, noch onderhouden. Zijn cliënt ging inmiddels over tot dagvaarding van ■■■ voor de Vrederechter van het kanton Geraardsbergen waarbij een deskundige werd aangesteld om de toestand te

onderzoeken. In het kader van deze burgerlijke procedure heeft zijn cliënt een aanvraag ingediend om een afschrift te bekomen van het rapport van de asbestinspecteur dat werd opgesteld m.b.t. zijn woning ■■■.

Een kopie van dit verslag werd eerst gevraagd aan OVAM, dat zijn cliënt op 11 juni 2024 liet weten dat ze dit zelf nog niet ontvangen hadden. Op 25 juni 2024 verwees OVAM zijn cliënt door naar de stad Geraardsbergen en OVAM meldde ook het volgende: *"Ik heb gisteren het rapport en ons advies voor handhaving bezorgd aan de lokale toezichthouder, ■■■. De conclusie is dat er inderdaad asbestcontaminatie is op de koer en het dak van de keuken. Dit kan veroorzaakt zijn door foutieve uitvoering van werken maar ook door jarenlange verwerking en afbrokkeling. We hebben de toezichthouder aangeraden een pv op te maken en een bestuurlijke maatregel op te leggen voor de fijnreiniging."*

De beroeper wenst een afschrift te bekomen, zodoende dat dit objectief stuk kan aangewend worden in de burgerlijke procedure voor de Vrederechter, in het bijzonder de lopende gerechtelijke expertise. Het is volgens de beroeper *"van belang dat dit dossier deel kan uitmaken van een gerechtelijke procedure en waarbij de openbaarheid wel degelijk opweegt tegen het vertrouwelijk karakter van de bestuursdocumenten, en waarbij het bestuursdocument niet alleen ten behoeve van de strafvordering is opgesteld, maar ook op basis van feitenvergaring. De openbaarheid kan geen schade toebrengen aan welk onderzoek ook, evenmin is er sprake van schending van de rechten van verdediging en vrijwaring vermoeden van onschuld. Inzake betreft het bestuursdocumenten die niet uitsluitend werden opgesteld ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie, maar eventueel wel in een opsporingsonderzoek gebruikt worden, en waarbij in casu artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie van toepassing is. 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. Op geen enkele wijze is het zo dat de openbaarheid van de documenten een onderzoek kan schade. Integendeel, het onderzoek was een momentopname en betreft een objectivering van een dossier, waarvan thans een gerechtelijke expertise loopt en waarbij de stukken van belang zijn om een correct oordeel te kunnen vellen – ook door de Vrederechter."*

3. Standpunt van de stad Geraardsbergen

Op 23 juli 2024 contacteerde de beroepsinstantie de stad om nadere toelichting bij de bestreden beslissing. Bij mailbericht van 26 juli 2024 lichtte de stad toe dat de toezichthouder op 10 juli 2024 had aangegeven dat het opgevraagde rapport zal dienen als bijlage bij het proces-verbaal dat naar de Procureur des Konings zal worden verzonden. Bij verdere navraag door de beroepsinstantie gaf de stad bij mail van 30 juli 2024 aan dat er wordt verondersteld dat het PV nog moet opgesteld worden, want het is niet terug te vinden in het dossier.

Wat de burgerlijke procedure betreft die momenteel lopende zou zijn stelt de stad vast dat de stad noch van de vrederechter noch van de gerechtsdeskundige die aangesteld zou zijn om de toestand te onderzoeken een vraag hebben ontvangen om het rapport te bezorgen.

Het gevraagde inspectierapport werd door de stad bezorgd aan de beroepsinstantie bij mail van 26 juni 2024.

4. Standpunt van de beroepsinstantie

Zoals terecht door de stad werd aangegeven, dient op grond van artikel II.36, §1, tweede lid, 3° Bestuursdecreet de aanvraag tot openbaarmaking afgewezen te worden indien men van oordeel is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het vertrouwelijk karakter van bestuursdocumenten (met daarin milieu-informatie) die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie werden opgesteld. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting (*Parl.St.* VI.Parl 2017-18 nr. 1656/1, 59) belet deze bepaling dat bestuursdocumenten die uitsluitend werden opgesteld ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie, worden vrijgegeven om het goede verloop van het strafonderzoek, de rechten van verdediging en het vermoeden van onschuld te vrijwaren. De stad heeft in de bestreden beslissing aangegeven dat deze uitzonderingsgrond niet van toepassing is: *“dat deze uitzonderingsgrond niet kan worden ingeroepen vermits het rapport van de asbestinspecteur niet uitsluitend is opgesteld ten behoeve van strafvordering;”*

De beroepsinstantie moet thans beoordelen of terecht toepassing werd gemaakt van de uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieuinformatie. Voor die informatie die vervat zit in bestuursdocumenten die niet uitsluitend werden opgesteld ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie is artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie van toepassing. 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 bovenvermelde wet worden met “sanctioneerbare feiten” de strafrechtelijk betugelde 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 2005-2006, nr. 51, 2511/001, 36).

In arrest nr. 225.549 van 21 november 2013 stelde de Raad van State vast dat ingevolge artikel 27, §1, van de wet van 5 augustus 2006 een aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van één van de in die bepaling genoemde belangen, waaronder de opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten. De Raad oordeelt vervolgens dat bij het onderzoek of één van deze uitzonderingsgronden opwegen tegen het publiek belang van openbaarmaking, het bestuur beschikt over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid en dat de afweging moet gebeuren op een relatieve manier. Dit betekent dat een dubbele controle moet worden doorgevoerd. Er moet enerzijds worden nagegaan of de openbaarmaking schade berokkent aan het beschermde belang en anderzijds of het publiek belang van de openbaarmaking niet zwaarder doorweegt dan het beschermde belang.

Vooreerst dient de beroepsinstantie op te merken dat in casu het betrokken document op dit moment geen bijlage van een proces-verbaal uitmaakt. Uit de ingewonnen informatie bij de stad blijkt trouwens dat er op heden nog geen proces-verbaal werd opgesteld, en er ook geen lopend strafonderzoek is waarvan het geheim van het strafonderzoek zou kunnen omzeild worden.

In casu is de beroepsinstantie op dit moment van oordeel dat de openbaarmaking van de informatie uit het rapport geen schade berokkent aan “de opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten”. Het gaat om een door NV ABO op 18 juni 2024 opgemaakt verslag van de bevindingen die werden waargenomen tijdens het terreinbezoek van 04/06/2024 ter hoogte van de tuin van de woning aan [REDACTED] d.i. de woning van de beroeper en waarbij in opdracht van OVAM werd gevraagd om een inschatting te maken van de contaminatie en de perimeter en om een advies te geven over de sanering van de koer en de verdere omgeving. Bovendien is de conclusie van het rapport, meer bepaald het mogelijk ontstaan van deze

contaminatie (p. 7), reeds bekend gemaakt aan de beroeper door de mededeling van OVAM op 25 juni 2024 (zie hoger).

De beroepsinstantie ziet ook niet om welke reden de overige informatie uit het rapport – behoudens hetgeen hieronder wordt vermeld – niet openbaar zou mogen zijn. Ook door de stad wordt dit niet aangegeven.

De beroepsinstantie stelt wel vast dat het betrokken stuk een aantal gegevens inzake de persoonlijke levenssfeer van natuurlijke personen bevat, meer bepaald naamgegevens, andere dan van de beroeper, zodat de vraag rijst of hier al dan niet toepassing dient gemaakt te worden van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet.

Deze decreetbepaling bevat de verplichting om, behoudens toestemming van de betrokkene, een aanvraag (geheel of gedeeltelijk) af te wijzen als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. 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 (VI.Parl. Parl. St. 2017-2018, 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 onderzoek naar de uitzonderingsgrond met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer moet worden nagegaan of er al dan niet sprake is van informatie in een bestuursdocument die op de persoonlijke levenssfeer betrekking heeft. Bovenstaande vermelde gegevens behoren ontegensprekelijk tot het privéleven van de betrokkenen en het privéleven vormt de kern van de persoonlijke levenssfeer (F. SCHRAM, Het decreet openbaarheid van bestuur. Een juridische analyse in historisch perspectief, Brugge, Vanden Broele, 247; Concl. Adv.Gen. bij HvJ 8 april 2014, nr. C-293/12, Digital Rights Ireland Ltd, nr. 61). Het openbaar maken van deze gegevens heeft aldus betrekking op de kern van een belang – het door artikel 22 van de Grondwet en het door artikel 8 EVRM aan eenieder toegekende recht op eerbiediging van zijn privéleven – dat de uitzonderingsgrond uit artikel II.34, 2°, van het Bestuursdecreet wenst te beschermen tegen de openbaarheid van bestuur (RvS, nr. 234.609 dd. 2 mei 2016).

De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat de openbaarmaking van de bovenvermelde gegevens in casu afbreuk zou doen aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. De desbetreffende gegevens dienen dan ook afgeschermd te worden in toepassing van voormeld artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet.

Artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet bevat de mogelijkheid dat de informatie betreffende de persoonlijke levenssfeer toch openbaar worden gemaakt, mits toestemming van de betrokken personen. Gezien de verkregen informatie in dit concrete dossier ziet de beroepsinstantie hiervan af. De beroepsinstantie merkt op dat toepassing kan gemaakt worden van artikel II.45, §2 van het Bestuursdecreet, op grond waarvan een

bestuursdocument gedeeltelijk moet openbaar worden gemaakt als de informatie waarop een uitzondering van toepassing is, samen met andere informatie in een bestuursdocument vervat zit en het mogelijk is om de genoemde informatie te scheiden van de andere informatie. Het anonimiseren van de betrokken informatie betreffende de persoonlijke levenssfeer is in casu perfect mogelijk, zodat het beroep als gedeeltelijk gegrond beschouwd wordt.

In het beroepschrift verzocht de beroeper om te worden gehoord. Artikel II.51, tweede lid Bestuursdecreet bepaalt dat de beroepsinstantie alle betrokken partijen en deskundigen kan horen en de personeelsleden van de instantie om extra inlichtingen kan vragen. Dit artikel voorziet aldus in een mogelijkheid, niet in een verplichting voor de beroepsinstantie om alle betrokken partijen te horen. De beroepsinstantie is echter de mening toegedaan dat de beroeper door middel van het indienen van zijn beroepschrift reeds voldoende de gelegenheid kreeg om zijn beroep schriftelijk te beargumenteren. De beroepsinstantie neemt logischerwijze aan dat haar alle relevante gegevens werden bezorgd opdat er met voldoende kennis van zaken een voldoende onderbouwde beslissing kan worden genomen.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 19 juli 2024 tegen de weigeringsbeslissing van de stad Geraardsbergen van 10 juli 2024 wordt als ontvankelijk, doch als deels ongegrond, deels gegrond beschouwd.

Bijgevolg dient de stad Geraardsbergen een afschrift van het rapport van de asbestinspecteur aan de beroeper te bezorgen, met uitzondering van de naamgegevens, andere dan van de beroeper.

Geen toestemming tot hergebruik van bestuursdocumenten

In zoverre dit beroep geheel of gedeeltelijk 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.

Brussel, 14 augustus 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter