

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/2024/214

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 31 juli 2024 diende ■■■ een verzoek in bij de Intercommunale Haviland om een afschrift te verlenen “van de bestuurlijke maatregel die werd opgelegd door de milieutoezichthouder van Haviland, met betrekking tot ■■■.”

Bij mailbericht van 9 augustus 2024 werd het verzoek door de algemeen directeur van Haviland geweigerd.

Op 7 september 2024 diende ■■■ (verder “beroeper”) beroep in bij de beroepsinstantie tegen deze weigeringsbeslissing. Dit beroep werd door de beroepsinstantie geregistreerd op 9 september 2024.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 31 juli 2024.

De in beroep aangevochten beslissing van 9 augustus 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. 7 september 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 Haviland van oordeel dat, vermits het dossier reeds in handen is van het parket, het verzoek valt onder de uitzonderingsgrond voorzien in artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie: *“Zolang er namelijk sprake is van een onderzoek door het Parket, kan de openbaarmaking van de gevraagde documenten niet toegestaan worden. Dit werd ook bevestigd door de beroepsinstantie van openbaarheid van bestuur bij de beslissing OVB/2022/022”*.

Verder geeft Haviland aan: *“In het vorige verzoek tot openbaarheid werd door HAVILAND verwezen naar de uitzonderingsgrond in artikel II.36, §1, 3° Bestuursdecreet: “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. 3° het vertrouwelijke karakter van bestuursdocumenten die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie zijn opgesteld, zolang de mogelijkheid blijft bestaan om een strafsancie of een administratieve sanctie op te leggen;” Overeenkomstig 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. Deze uitzonderingsgrond is aldus van toepassing indien de vrijgave van bestuursdocumenten de rechten van verdediging in het gedrang brengt. Er wordt door verzoekers gesteld dat voormelde uitzonderingsgrond geen toepassing kan vinden, omdat een bestuursmaatregel geen maatregel is die “Uitsluitend werd (...) opgesteld ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie.” Overeenkomstig artikel 16.6.1, §2, 1° van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid kunnen personen die opzettelijk opgelegde bestuurlijke maatregelen niet uitvoeren bestraft worden met een gevangenisstraf van een maand tot een jaar en met een geldboete van 100 euro tot 100 000 euro of met één van die straffen. Het opzettelijk niet uitvoeren van opgelegde bestuurlijke maatregelen maakt volgens artikel 16.1.2, 2° van het DABM bijgevolg ook een milieumisdrijf uit.*

Hieruit volgt dat bij het niet-naleven van de bestuurlijke maatregelen die werden opgelegd nog strafrechtelijke sancties mogelijk zijn. Bijgevolg kan het door u ingediende verzoek niet ingewilligd worden op basis van artikel II.36, §1, 3° Bestuursdecreet.”

2. Inhoud van het beroepschrift

Vooreerst schetst de beroeper een overzicht alsook de context van het verzoek tot afschrift. Zo werd op 4 augustus 2022, op vraag van beroeper, een bestuurlijke maatregel met dwangsom door de burgemeester opgelegd. Hiervan beschikt beroeper over een afschrift. Tevens werd door beroeper op 10 juni 2023 bij het parket in twee verschillende strafdossiers klacht ingediend. Beroeper geeft ook aan dat inmiddels het dossier, voor wat de handhaving door de gemeente betreft, in handen is gekomen van de milieutoezichthouder van Haviland.

Op 6 juni 2024 heeft de milieutoezichthouder aan de beroeper gemeld dat besloten werd om de bestuurlijke maatregel van 4/8/22 – omdat deze maatregel niet goed handhaafbaar meer is – op te heffen en een nieuwe op te leggen. Hierop werd op 6 juni 2024 door de beroeper aan de algemeen directeur van Haviland gevraagd om een afschrift van deze nieuwe bestuurlijke maatregel. Dit werd geweigerd bij mail van 11 juni 2024 omdat de nieuwe bestuurlijke maatregel nog niet was ondertekend, alsook op basis van artikel II.36, §1, 3° Bestuursdecreet. Op 31 juli 2024 werd het huidig (tweede) verzoek om een afschrift te bekomen van de bestuurlijke maatregel die werd opgelegd door de milieutoezichthouder van Haviland, met betrekking tot ■■■, ingediend. Tegen de weigering door de algemeen directeur van Haviland bij mail van 9 augustus 2024 is huidig beroep gericht.

In dit beroep haalt de beroeper in eerste instantie aan dat de uitzondering van artikel II.36, §1, 3° Bestuursdecreet in casu niet van toepassing is omdat, met verwijzing naar de uitspraak van de beroepsinstantie OVB/2022/22 van 15 februari 2022, een bestuurlijke maatregel geen administratieve sanctie is. Zo geeft de beroeper ook weer: *“(…) Om na te gaan of de nieuwe maatregel wel degelijk de beoogde inbreuken kunnen teniet doen, dringt een openbaarmaking zich op. Hun bedoeling is hierbij het herstel van het milieu, niet zozeer om de overtreder te raken. Het weigeren van afschrift van de bestuurlijke maatregel zou hen opnieuw zonder enig rechtsherstel plaatsen, in een dossier waar zij voortdurend zijn terugverwezen naar de gemeente, die echter faliekant in gebreke is gebleven. De beslissing om de bestuurlijke maatregel niet te mogen inzien, zou hier nog maar eens aan het gebrek aan rechtsherstel toevoegen.”* Beroeper geeft ook weer dat de motivering in de bestreden beslissing dat het verzoek niet kan ingewilligd worden op basis van artikel II.36, § 1, 3° Bestuursdecreet, helemaal spaak loopt in het licht van de brief van het parket van 1 augustus 2024, waarbij het parket beslist dat de twee ingediende dossiers niet strafrechtelijk vervolgd zouden worden, maar overgemaakt worden aan de afdeling Handhaving van het Departement Omgeving.

Als tweede argument stelt de beroeper dat een weigering om een afschrift te bezorgen in hoofde van zijn cliënten een niet te rechtvaardigen ongelijke behandeling impliceert en dus een schending van het gelijkheidsbeginsel.

De oorspronkelijke maatregel van 4 augustus 2022 werd door de gemeente opgelegd overeenkomstig artikel 63 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, waarbij in §4 wordt voorzien dat de verzoeker (tot oplegging van een bestuurlijke maatregel) in kennis wordt gesteld van de genomen maatregel: *“Beroepers hebben, bij hun eerste verzoek bij de gemeente dat geleid heeft tot de bestuurlijke maatregel van 4 augustus 2022, wel degelijk kennis gekregen van deze bestuurlijke maatregel, gelet op de hierboven geciteerde reglementaire bepaling. Dit heeft het hen mogelijk gemaakt om de inbreuken terzake ook op te volgen en blijvend aan de kaak te stellen, vooralsnog zonder resultaat. Bij het overmaken van de bestuurlijke maatregel van 4 augustus 2022 is er in elk geval nooit gewezen op motieven met betrekking tot de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie.*

Nu werd de initiële beslissing van 4 augustus 2024 [sic], waarvan beroepers dus zonder probleem een afschrift hebben bekomen, blijkbaar ingetrokken en vervangen, zonder dat beroepers hieromtrent werden verwittigd, en zonder dat zij nu enige inzage kunnen krijgen.

Het valt dan ook niet redelijk te verantwoorden dat de gemeente, in het kader van artikel 63 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 een afschrift toestuurt van de bestuurlijke maatregel, maar

dat beroepers, na de vervanging van deze maatregel door een andere maatregel, geen inzage krijgen in de tweede bestuurlijke maatregel.”

Tenslotte is er voor de beroeper nood aan duidelijkheid waarom de eerste bestuurlijke maatregel van 4 augustus 2022 niet voldeed.

3. Standpunt van Haviland

Op 10 en 11 september 2024 contacteerde de beroepsinstantie Haviland om nadere toelichting bij de bestreden beslissing. Bij mailbericht van 11 en 12 september 2024 mocht de beroepsinstantie nadere toelichting, alsook een afschrift van het betrokken gevraagde document ontvangen.

Nadat de beroepsinstantie Haviland erop had gewezen dat Haviland eveneens kennis heeft genomen van het verzoek tot heroverweging van beroeper dd. 2 september 2024 waarbij Haviland in kennis wordt gesteld van de brief van de procureur des Konings van 1/8/24 waarbij aan beroeper inzage wordt verleend in het opsporingsdossier en waarbij tevens wordt meegedeeld dat de dossiers HV.64.LB.2844-2023 en HV66.LB.1726-2023 niet strafrechtelijk zullen worden vervolgd, maar zullen overgemaakt worden aan de afdeling Handhaving van het Departement Omgeving, handhaaft Haviland haar standpunt dat het verzoek moet geweigerd worden op basis van artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie:

“In artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie 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 (Parl.St. Kamer 2005-2006, nr. 51, 2511/001, 36). Gelet op het feit dat uit de brief van het parket van Halle-Vilvoorde dd. 1 augustus 2024 blijkt dat de dossiers zullen worden overgemaakt aan de afdeling handhaving van het Departement omgeving van de Vlaamse overheid en dat er nog een geldboete kan worden opgelegd, blijft deze uitzonderingsgrond onverkort van toepassing.

Daarnaast blijkt uit artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie dat de openbaarmaking maar ten koste van het beschermde belang mag worden bevolen als daarmee het algemeen belang gediend wordt. Dit laatste belang dient het belang van de gemeenschap te betreffen: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort. Bij voormelde belangenafweging dient er aldus geen rekening te worden gehouden met individuele belangen. Bijgevolg dient de aanvraag tot openbaarmaking van de bestuursdocumenten in casu te worden afgewezen, want de openbaarmaking heeft enkel tot doel het individueel belang te dienen.”

Haviland geeft ook aan dat het document dat wordt opgevraagd in het kader van openbaarheid van bestuur het opleggen van een bestuurlijke maatregel betreft en dus (nog) niet onder het opsporingsonderzoek valt. Tevens deelde Haviland mee dat de processen-verbaal HV.64.LB.2844-2023 en HV.66.LB.1726-2023 niet werden opgesteld door een toezichthouder van HAVILAND. De intergemeentelijke toezichthouder van Haviland werd pas in december 2023 aangesteld door de gemeente. De processen-verbaal werden opgemaakt door de politie. Bijgevolg zijn de processen-verbaal niet in het bezit van Haviland.

M.b.t. de ingeroepen uitzonderingsgrond van artikel II.36, §1, 3° Bestuursdecreet geeft Haviland aan dat deze van toepassing is indien het vrijgeven van de gevraagde bestuursdocumenten schade toebrengt aan het opsporen en vervolgen van strafbare feiten of de rechten van verdediging in het gedrang brengt. De uitzonderingsgrond is volgens Haviland nog steeds van toepassing aangezien de afdeling Handhaving van

het Departement Omgeving van de Vlaamse overheid nog een geldboete kan opleggen. Haviland vervolgt: *“Verder bestaat nog steeds de mogelijkheid om processen-verbaal op te maken bij het niet-naleven van de bestuurlijke maatregel, waarna een eventuele vervolging door het parket nog tot één van de mogelijkheden kan behoren.”*

M.b.t. het vertrouwelijk karakter van het gevraagde document stelt Haviland *“in het document staan persoonsgegevens van de bevoegde vaststeller, alle overlegmomenten tussen de dienst omgeving, de burgemeester en de schepenen. Daarnaast staat er in het document welke dwangsom er kan worden opgelegd.”*.

M.b.t. de vereiste belangenafweging (die niet voorkwam in de oorspronkelijke weigeringsbeslissing) stelt Haviland: [REDACTED] *zijn van oordeel dat de openbaarmaking van de bestuurlijke maatregel noodzakelijk is om na te gaan of deze bestuurlijke maatregel wel de beoogde inbreuken teniet doet. Haviland is van oordeel dat de openbaarmaking van de bestuurlijke maatregel en dus de individuele belangen van bureaus die hinder zouden ondervinden niet opweegt tegen het vertrouwelijk karakter van de bestuurlijke maatregel. In de bestuurlijke maatregel werd vermeld dat wanneer er geen gevolg wordt gegeven aan de voorwaarden opgelegd in de bestuurlijke maatregel, een proces-verbaal kan worden opgemaakt. Bijgevolg zou het onthullen van de inhoud van de bestuurlijke maatregel kunnen verhinderen dat het opstellen van een eventueel proces-verbaal in een geruststellende en serene sfeer kan plaatsvinden. Het is belangrijk om in casu de neutraliteit en de objectiviteit te vrijwaren. De openbaarmaking van de bestuurlijke maatregel zou de rechten van verdediging in het gedrang kunnen brengen. Zo lang de mogelijk bestaat om een dwangsom op te leggen of om een proces-verbaal op te maken, kan er bijgevolg niet worden overgegaan tot openbaarmaking van het document.”*

Alsook: *“Daarnaast lijkt er ons geen hoger belang van toepassing dat de openbaarmaking van het betrokken document zou rechtvaardigen. Er is namelijk geen openbaar belang, zoals geduid in de parlementaire voorbereiding, gemoeid met de openbaarmaking van het betrokken document. De memorie van toelichting stelt immers met betrekking tot de belangenafweging het volgende: “De uitzonderingen worden alleen ingeroepen als het belang van de openbaarheid niet primeert. Daarmee wordt bedoeld: een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Deze bepaling betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover de belangen die met de uitzonderingen beschermd worden. Het gaat om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort...” (Parl.St. VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 56). In voorliggend geval is een publiek belang inzake openbaarmaking niet voorhanden, maar enkele een persoonlijk belang.”*

M.b.t. het door beroeper ingeroepen argument inzake de schending van het gelijkheidsbeginsel, stelt Haviland: *“Artikel 63, §4 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid bepaalt dat de verzoeker op de hoogte dient te worden gebracht. De beroepers kunnen bij het opleggen van huidige bestuurlijke maatregel niet worden beschouwd als verzoekers. Bijgevolg is artikel 63, §4 van voormeld besluit niet van toepassing.”*

M.b.t. de nood aan duidelijkheid waarom de eerste bestuurlijke maatregel niet volstond, geeft Haviland mee, verwijzend naar artikel 16.1.3., §2 DABM, dat, *“aangezien de termijn van 365 dagen reeds verstreken was, leek er geen mogelijkheid meer om over te gaan tot invordering van de dwangsommen omdat deze verjaard waren. Bijgevolg leek het aangewezen om een nieuwe bestuurlijke maatregel op te leggen.”*

4. Standpunt van de beroepsinstantie

De beroepsinstantie dient vooreerst op te merken dat het voorwerp van het oorspronkelijk verzoek van 31 juli 2024 betrekking had op het verlenen van een afschrift van “de bestuurlijke maatregel die werd opgelegd door de milieutoezichthouder van Haviland, met betrekking tot [REDACTED]”. Bij mail van 11 september 2024 werd de beroepsinstantie door Haviland in kennis gesteld van het “besluit houdende bestuurlijke maatregelen met bestuurlijke dwangsom volgens artikel 16.4.5. en artikel 16.4.2. van het” DABM lastens [REDACTED], opgelegd door de burgemeester dd. 10 juni 2024.

Conform artikel 16.4.6. DABM zijn volgende personen bevoegd voor het opleggen van bestuurlijke maatregelen o.m.: 1° toezichthouders, voor de milieuwetgeving waarop hun toezichtsoopdracht betrekking heeft, 3° de burgemeester of zijn plaatsvervanger, voor de milieu-inbreuken of milieumisdrijven aangewezen door de Vlaamse Regering (zie artikel 60 Besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid). In artikel 1, 48° van voormeld besluit wordt een lokale toezichthouder gedefinieerd waaronder ook wordt begrepen een toezichthouder van een intergemeentelijke vereniging. De toezichtsoopdracht van een lokale toezichthouder wordt bepaald in artikel 34, §1 van voormeld besluit.

Uit het voormelde moet de beroepsinstantie vaststellen dat de burgemeester en de milieutoezichthouder van Haviland twee aparte ‘personen’ zijn die bevoegd kunnen zijn voor het opleggen van een bestuurlijke maatregel. In casu werd op 10 juni 2024 geen bestuurlijke maatregel opgelegd door de milieutoezichthouder van Haviland, maar door de burgemeester van de gemeente Bever. Bijgevolg zou strikt gezien het verzoek van beroeper betrekking hebben op een onbestaand document. Evenwel stelt de beroepsinstantie vast dat Haviland dit op geen enkel ogenblik heeft ingeroepen in de diverse – hierboven aangehaalde - communicatie zowel ten aanzien van beroeper als ten aanzien van de beroepsinstantie. Integendeel, uit het beroepschrift meent de beroepsinstantie te mogen afleiden dat door Haviland als milieutoezichthouder bij bericht aan de beroeper op 6 juni 2024 heeft te kennen gegeven dat door Haviland een nieuwe bestuurlijke maatregel zou opgelegd worden : *“Op 6 juni 2024 stuurde de milieutoezichthouder volgend bericht aan beroepers: “Omdat de bestuurlijke maatregel van 04/08/2022 niet goed handhaafbaar meer is, hebben we besloten om deze op te heffen en een nieuwe bestuurlijke maatregel op te leggen. Hierop zal dan verder gehandhaafd worden door Haviland. (...)”*”. Omwille van het hiervermelde bekijkt de beroepsinstantie het beroep alsnog ten gronde.

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. De beroepsinstantie is van oordeel dat de gevraagde informatie (besluit houdende bestuurlijke maatregel volgens artikel 16.4.5 en artikel 16.4.2 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid) alleszins milieu-informatie omvat.

Het artikel II.36, §1, tweede lid, 3° van het Bestuursdecreet bepaalt dat de openbaarmaking wordt afgewezen als het om bestuursdocumenten gaat die *uitsluitend* ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie zijn opgesteld, zolang de mogelijkheid blijft bestaan om een strafsanctie of een administratieve sanctie op te leggen. Op grond van artikel II.36, §1, tweede lid, 3° Bestuursdecreet dient, m.b.t. milieu-informatie, 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 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) beoogt deze uitzonderingsgrond te beletten dat het goede verloop van het strafrechtelijk onderzoek wordt verstoord of dat de rechten van de verdediging worden geschonden.

Haviland gaf in de bestreden beslissing aan dat bij het niet-naleven van de bestuurlijke maatregelen die werden opgelegd nog strafrechtelijke sancties mogelijk zijn en dat bijgevolg op grond van artikel II.36, §1, tweede lid, 3° van het Bestuursdecreet het verzoek niet ingewilligd kon worden.

De beroepsinstantie is echter van oordeel - zoals ook in meerdere uitspraken aangegeven - dat een besluit houdende een bestuurlijke maatregel *niet uitsluitend* ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie is opgesteld. Een dergelijke bestuurlijke maatregel is geen administratieve sanctie zoals bedoeld in het Bestuursdecreet. In de parlementaire voorbereiding van het Bestuursdecreet wordt immers hierbij aangegeven (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 59-60): *“De toenemende trend inzake het opleggen van administratieve sancties maakt een bescherming van bestuursdocumenten die uitsluitend werden opgesteld ten behoeve van een administratieve procedure die leidt tot het opleggen van administratiefrechtelijke sancties noodzakelijk wanneer deze sancties onder het toepassingsgebied vallen van artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR. Men moet immers verhinderen dat diegene die het voorwerp uitmaakt van een administratieve sanctie door de openbaarmaking niet de garanties zou genieten die deze internationaalrechtelijke bepalingen hem in dit geval garanderen. Het EHRM kent aan het begrip “straf” een autonome en materiële inhoud toe en wendt daartoe drie criteria aan: ze onderzoekt de juridische kwalificatie van de overtreding in het interne recht, ze gaat na of de norm een algemeen karakter heeft en of het doel van de sanctie zowel preventief als repressief is en controleert vervolgens ook de aard en de ernst van de sanctie die kan worden opgelegd. Deze criteria zijn niet cumulatief, maar een cumulatieve benadering kan aangewezen zijn wanneer de analyse van elk criterium afzonderlijk het niet mogelijk maakt om tot een helder besluit te komen omtrent het bestaan van een “strafvervolg” in de zin van artikel 6, §1, EVRM (EHRM, 24 februari 1994, Bendenoun, Serie A, Vol. 284, §47). Dit belet niet dat deze bestuursdocumenten wel kunnen openbaar gemaakt worden van zodra de sanctie is opgelegd, behoudens eventueel andere uitzonderingsgronden.”*

Zoals ook door de Raad van State aangegeven is een bestuurlijke maatregel geen sanctie, maar een instrument dat gericht is op het herstel van het leefmilieu: *“Blijkens de memorie van toelichting bij het decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het milieubeleidsdecreet met een titel XVI “Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen” is het bij bestuurlijke maatregelen, zoals te dezen opgelegd, “niet zozeer de bedoeling om de overtreder in persoon te raken, dan wel om een einde te stellen aan een milieu-inbreuk of milieumisdrijf, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en herhaling ervan te voorkomen” (St. VI. Parl., nr. 1249/1, 2006-2007, p. 14). Dergelijke maatregelen zijn aldus gericht op de bescherming en het herstel van het leefmilieu en hebben geen repressief of bestraffend oogmerk. Derhalve kan de persoon aan wie een bestuurlijke herstelmaatregel wordt opgelegd, zich niet beroepen op de strafrechtelijke rechtvaardigings- en schulduitsluitingsgronden.”* (RvS nr. 227.191 van 29 april 2014). Alsook blijkt uit volgend arrest van de Raad van State: *“14. Overeenkomstig artikel 16.4.5 DABM kunnen “na de vaststelling van een milieu-inbreuk of milieumisdrijf [...] bestuurlijke maatregelen worden opgelegd”. Artikel 16.4.18, §2, DABM schrijft voor dat het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen “aannemelijk [moet] maken dat er een milieu-inbreuk of milieumisdrijf is”. Volgens artikel 16.1.2, 2°, DABM moet onder milieumisdrijf worden verstaan: “een gedraging, in strijd met een voorschrift dat wordt gehandhaafd met toepassing van deze titel, waarop een straf is gesteld overeenkomstig de bepalingen van deze titel”. Blijkens de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI „Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen”, dat later het decreet van 21 december 2007 is geworden, is het bij bestuurlijke maatregelen “niet zozeer de bedoeling om de overtreder in persoon te raken, dan wel om een einde te stellen aan een milieu-inbreuk of milieumisdrijf, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en herhaling ervan te voorkomen”, kunnen “bestuurlijke maatregelen [...] volledig onafhankelijk van strafsancties worden genomen”, kan een bestuurlijke maatregel aangezien ze “geen sanctie is in de strafrechtelijke betekenis van het woord, [...] niet het voorwerp uitmaken van een genademaatregel met toepassing van artikel 110 van het gecoördineerde Grondwet” en zijn “de bepalingen van het Wetboek van*

Strafvordering nopens de uitwissing van veroordelingen en het herstel in eer en rechten in strafzaken levenmin] hierop van toepassing" (St. VI.Parl., nr. 1249/1, 2006-2007, p. 14). Bestuurlijke maatregelen zijn aldus gericht op de bescherming en het herstel van het leefmilieu en hebben geen repressief of bestraffend oogmerk. Derhalve kan de persoon aan wie een bestuurlijke herstelmaatregel wordt opgelegd, zich niet beroepen op de strafrechtelijke rechtvaardigings- en schulditsluitingsgronden. De bestuurlijke maatregel strekt immers niet tot sanctionering of bestraffing van het milieumisdrijf als dusdanig. De verwerende partij kan in dit verband ook niet dienstig verwijzen naar het beweerd ontbreken van een "intentioneel element" in hoofde van de exploitant. Het aannemelijk bestaan van een milieumisdrijf, op grond van de samenlezing van de artikelen 16.4.5 en 16.4.18, § 2, DABM, vergt in hoofde van de verwerende partij niet de uitoefening van een discretionaire beoordelingsbevoegdheid" (RvS nr. 239.676 van 26 oktober 2017)."

Het argument dat bij het niet-naleven van de bestuurlijke maatregelen die werden opgelegd nog strafrechtelijke sancties mogelijk zijn, maakt niet dat het besluit houdende bestuurlijke maatregelen met bestuurlijke dwangsom an sich *uitsluitend* met dat doel is opgesteld, zoals hierboven werd uiteengezet. Ook het feit dat nog een geldboete kan opgelegd worden, doet niets af aan het voorgaande.

Bijgevolg is de beroepsinstantie van oordeel dat door Haviland ten onrechte beroep werd gedaan op de uitzonderingsgrond vermeld in artikel II.36, §1, 3° van het Bestuursdecreet.

Wat betreft de weigering tot afschrift van het besluit houdende bestuurlijke maatregel op basis van artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie.

Artikel 27, §1, 4° van voormelde wet 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 betoegelde 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).

Uit deze bepalingen volgt dat de aanvraag wordt afgewezen als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van het belang van de opsporing of vervolging van strafbare of sanctioneerbare feiten.

In de weigeringsbeslissing gaf Haviland aan dat het dossier reeds in handen is van het parket en dat daardoor het ingediende verzoek viel onder de uitzonderingsgrond van artikel 27, §1, 4° van voormelde wet. Zolang er namelijk sprake is van een onderzoek door het Parket, kan de openbaarmaking van de gevraagde documenten niet toegestaan worden. Dit werd volgens Haviland ook bevestigd door de beroepsinstantie in de beslissing OVB/2022/022.

De beroepsinstantie dient echter vast te stellen dat de procureur des Konings bij brief van 1/8/24 aan de beroeper inzage heeft verleend in het opsporingsdossier en heeft meegedeeld dat de dossiers HV.64.LB.2844-2023 en HV66.LB.1726-2023 niet strafrechtelijk zullen worden vervolgd, maar zullen overgemaakt worden aan de afdeling Handhaving van het Departement Omgeving. Hieruit volgt dat het onderzoek door het parket is afgerond.

In de aanvullende toelichting aan de beroepsinstantie geeft Haviland aan dat het verzoek tot openbaarmaking nog steeds dient te worden geweigerd op basis van artikel 27, §1, 4° van voormelde wet

omdat in artikel 27, §1, 4° van deze wet met “sanctioneerbare feiten” de strafrechtelijk betoegelde feiten worden bedoeld, evenals de feiten die onderworpen zijn aan een administratieve sanctie met inbegrip van de disciplinaire maatregelen (*Parl.St. Kamer 2005-2006, nr. 51, 2511/001, 36*) : *“Gelet op het feit dat uit de brief van het parket van Halle-Vilvoorde dd. 1 augustus 2024 blijkt dat de dossiers zullen worden overgemaakt aan de afdeling handhaving van het Departement omgeving van de Vlaamse overheid en dat er nog een geldboete kan worden opgelegd, blijft deze uitzonderingsgrond onverkort van toepassing”*.

De beroepsinstantie begrijpt uit de toelichting van Haviland dat de gevraagde info nl. het besluit houdende oplegging van een bestuurlijke maatregel niet onder het opsporingsonderzoek viel. Uit het beroepschrift blijkt ook dat beroeper klacht heeft neergelegd bij het parket op 10 juni 2023 in twee verschillende strafdossiers. Het gaat om die twee dossiers die aan afdeling Handhaving van het departement Omgeving worden bezorgd om over te gaan tot bestuurlijke beboeting. Naar het oordeel van de beroepsinstantie staan de betrokken dossiers/PV's – waarnaar de procureur des Konings verwijst maar waarvan de beroepsinstantie geen kennis heeft - en het besluit houdende bestuurlijke maatregel opgelegd door de burgemeester van de gemeente Bever naast elkaar.

Niettegenstaande de feiten die aan grondslag liggen van zowel de strafrechtelijke dossiers als het besluit houdende bestuurlijke maatregel redelijkerwijze identiek of met elkaar verband houden, is de beroepsinstantie bovendien van oordeel dat bovenvermelde federale uitzonderingsgrond niet van toepassing is omdat er geen sprake meer is van een strafrechtelijke vervolging.

Tevens is de beroepsinstantie van oordeel dat deze federale uitzonderingsgrond in casu niet van toepassing kan zijn, meer bepaald in het kader van de “de bescherming van de opsporing of vervolging” van “feiten die onderworpen zijn aan een administratieve sanctie”. Artikel II.39, tweede lid Bestuursdecreet bepaalt immers dat “de instanties, vermeld in artikel II.28, §1, passen bij het beoordelen van een aanvraag tot openbaarmaking ook de toepasselijke bepalingen van wetten, decreten of ordonnances toe, in de mate dat ze de openbaarmaking van bestuursdocumenten verbieden of beperken op gronden die tot de bevoegdheid van de federale overheid of van andere gemeenschappen of gewesten behoren.” In de parlementaire voorbereiding (*Parl.St. VI.Parl 2017-18 nr. 1656/1, 69*) wordt hieromtrent gesteld: *“In het tweede lid wordt verduidelijkt dat naast de in dit decreet opgenomen uitzonderingsgronden, ook nog de uitzonderingsgronden gelden die niet tot de materiële bevoegdheid van de Vlaamse wetgever behoren en in andere regelgeving (federale of andere gemeenschappen en gewesten) bestaat. De andere wetgevers zijn immers ook bevoegd om uitzonderingen te bepalen met betrekking tot de materies die tot hun bevoegdheid behoren.”* Het invoeren en opleggen van bestuurlijke geldboeten zoals voorzien in afdeling IV van hoofdstuk IV in titel XVI van het DABM is evenwel een materie die behoort tot de bevoegdheid van de gewesten (in casu het Vlaams Gewest) en behoort niet tot de bevoegdheid van de federale overheid. In die zin is de federale uitzonderingsgrond evenmin van toepassing ‘in het kader van feiten die onderworpen zijn aan administratieve sancties’.

Bijgevolg is de beroepsinstantie van oordeel dat door Haviland ten onrechte beroep werd gedaan op de uitzonderingsgrond vermeld in artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie.

De beroepsinstantie ziet evenmin andere uitzonderingsgronden die zich zouden verzetten tegen de openbaarmaking van het betrokken besluit van 10 juni 2024, behoudens hetgeen hieronder wordt uiteengezet.

Het betrokken besluit bevat persoonsgegevens van 1/ de bevoegde vaststeller, 2/ diegene ten laste van wie het besluit werd opgelegd en 3/ de burgemeester van Bever. Bijgevolg moet ook rekening gehouden worden met de uitzonderingsgrond van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet. Het zijn tevens persoonsgegevens

in de zin van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (verder AVG). Ook professionele persoonsgegevens vallen onder de bescherming van de AVG, nu de AVG geen onderscheid maakt in de definitie van 'persoonsgegevens' tussen professionele en andere persoonsgegevens van natuurlijke personen. De AVG maakt alleen een uitzondering voor de verwerking van gegevens over "rechtspersonen", hetgeen in casu niet het geval is.

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 bijgevolg niet toe dat gegevens worden verstrekt die de identificatie van derden mogelijk maken, in de mate dat daarmee afbreuk zou worden gedaan aan de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer.

Hoewel het hier om een absolute uitzonderingsgrond gaat waardoor er geen belangenafweging moet plaatsvinden tussen het door de uitzonderingsgrond beschermde belang met het belang van de openbaarheid, vertoont de in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet voorziene uitzonderingsgrond niettemin een relatief aspect. De decreetgever was weliswaar van oordeel dat er geen afweging vereist is met het openbaar belang dat met de openbaarheid is gediend, maar wijst er desondanks op dat telkens en in concreto geoordeeld moet worden of er al dan niet een inbreuk is gepleegd op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (*Parl. St. VI.Parl. 2017-18, nr. 1656/1, 58*).

Artikel 22 van de Grondwet waarborgt uitdrukkelijk het recht op eerbiediging van het privéleven, net zoals artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dit doet. De bedoeling en het fundamentele uitgangspunt van de in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet bedoelde uitzonderingsgrond bestaat er precies in om het aan iedereen toegekende grondwettelijke recht op de eerbiediging van zijn privéleven te beschermen.

De beroepsinstantie merkt op dat in het betrokken besluit de naam van de burgemeester van Bever wordt vermeld. De beroepsinstantie is hierbij van oordeel dat een lokale mandataris, met ook een publieke functie, zoals in casu de burgemeester, zich niet kan beroepen op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer - voor wat betreft de vermelding van de naam- in het kader van die publieke functie. Dergelijke persoon oefent nu eenmaal een openbare functie of een taak van algemeen belang uit en dan is het inherent dat men geïdentificeerd kan worden.

Niet elke vermelding van een naam van een natuurlijke persoon doet immers afbreuk aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het is niet omdat gegevens "betrekking hebben" op de persoonlijke levenssfeer, dat hiermee automatisch de persoonlijke levenssfeer wordt aangetast (RvS nr. 234.609 van 2 mei 2016, Dumortier, nr. 21.2). Het is niet omdat iets een link kan hebben met de persoonlijke levenssfeer, dat de vrijgave ervan noodzakelijkerwijze afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Bijgevolg is de beroepsinstantie van oordeel dat de naam van de burgemeester van Bever in het betrokken besluit openbaar kan worden gemaakt.

De beroepsinstantie merkt tevens op dat bij het 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. Dit is in casu wel degelijk het geval nu het besluit de namen en het adres van natuurlijke personen bevat. De persoonsgegevens van deze natuurlijke personen behoren tot hun persoonlijke levenssfeer en privé-leven. Het vrijgeven hiervan zou wel degelijk een inbreuk uitmaken op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van die personen. 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), evenals het professionele leven de kern van de

persoonlijke levenssfeer raakt. Het openbaar maken van deze informatie 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).

Het feit dat de gegevens reeds aan de beroeper beschikbaar zijn, doet geen afbreuk aan de bescherming van het recht op het privéleven of het recht op de bescherming van persoonsgegevens. Zo oordeelde het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM, “Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights - Right to respect for private and family life, home and correspondence”, 31 Augustus 2022, https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_8_eng.pdf, 56):

“206. The protection of personal data is of fundamental importance to a person’s enjoyment of his or her right to respect for private and family life as guaranteed by Article 8 and the fact that information is already in the public domain will not necessarily remove the protection of Article 8 (Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland [GC], §§ 133-134). This Article provides for the right to a form of informational self-determination, allowing individuals to rely on their right to privacy as regards data which, albeit neutral, is collected, processed and disseminated collectively and in such a form or manner that their Article 8 rights may be engaged. Where there has been compilation of data on a particular individual, processing or use of personal data or publication of the material concerned in a manner or degree beyond that normally foreseeable, private life considerations arise. The domestic law must afford appropriate safeguards to prevent any such use of personal data as may be inconsistent with the guarantees of Article 8 (ibid., §§ 136-138).”

Daarenboven is er conform de AVG geen rechtsgrond om deze persoonsgegevens te verwerken, in casu het openbaar maken van deze gegevens, nu artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet net deze verwerking, die afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer, uitsluit. De enige mogelijke rechtsgrond conform de AVG is de toestemming van de betrokkene, voorwaarde die tevens vervat zit in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet. In casu is deze niet voorhanden.

De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat de openbaarmaking van de naam van de bevoegde vaststeller als de naam en het adres van diegene ten laste van wie het besluit werd opgelegd, afbreuk doet aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen en dat deze gegevens dan ook moeten worden afgeschermd in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet.

Het beroep is bijgevolg **gedeeltelijk gegrond**.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepsschrift van ■■■ d.d. 7 september 2024 tegen de weigeringsbeslissing van Intercommunale Haviland wordt als ontvankelijk, en deels als gegrond beschouwd.

Bijgevolg dient Haviland aan Mr. Vandaele het besluit van de burgemeester van Bever houdende de bestuurlijke maatregelen met bestuurlijke dwangsom volgens artikel 16.4.5 en artikel 16.4.2 van 10 juni 2024 te bezorgen, met uitzondering van de naam van de bevoegde vaststeller alsook de naam en de adresgegevens van diegene ten laste van wie het besluit werd opgelegd.

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, 23 september 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter