

DEPARTEMENT KANSELARIJ & BUITENLANDSE ZAKEN

Vlaamse overheid

Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie

Afdeling openbaarheid van bestuur

Koning Albert II laan 15, bus 207

1210 BRUSSEL

T : 02 553 57 25

Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Uitspraak beroepsinstantie OVB/2024/282

Dossiernummer: OVB/2024/282

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 10 oktober 2024 diende [REDACTED] bij o.m. de Vlaamse overheid, departement Omgeving, afdeling Dierenwelzijn (verder "afdeling Dierenwelzijn"), volgend verzoek tot openbaarheid in en dit in het kader van de hondenkwekerijen erkend in Vlaanderen dd. 09/10/2024:

[REDACTED]

1. een kopie van alle aanvragen vanaf januari 2022 tot heden voor locatie [REDACTED]. Wie de rechtspersoon ook moge zijn. Ook graag een duplicaat van alle toewijzingen en afwijzingen.
2. een duplicaat van de inspectieverslagen van [REDACTED] sinds de nieuwe erkenning werd toegewezen
3. een duplicaat van de inspectieverslagen van [REDACTED], inclusief deze horende bij de erkenningsaanvraag die leidde tot [REDACTED].
4. het aantal inkomende en uitgaande honden en katten van [REDACTED] van het afgelopen jaar?

Op 29 oktober 2024 weigerde afdeling Dierenwelzijn gedeeltelijk een afschrift van de gevraagde documenten.

[REDACTED] vroeg op 29 oktober 2024 aan de afdeling Dierenwelzijn om de erkenningsaanvraag opnieuw door te sturen, waarbij ze het ondernemingsnummer niet zouden anonimiseren en ze vroeg opnieuw naar het begeleidend schrijven horend bij de toekenning van de erkenning aan de "beruchte hondenhandelaar".

Op 19 november 2024 ontving verzoekster melding van de afdeling Dierenwelzijn dat ze het begeleidend schrijven bij de toekenning van de bovenvermelde erkenning niet meer hebben en dat ze bovendien het ondernemingsnummer van de aanvrager niet bekend willen maken.

Op 19 november 2024 diende ■■■ beroep in bij de beroepsinstantie tegen deze gedeeltelijke weigeringsbeslissing d.d. 29 oktober 2024 en 19 november 2024. Dit beroep werd geregistreerd op 21 november 2024.

Op 20 december 2024 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

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 10 oktober 2024.

De in beroep aangevochten beslissing van Dierenwelzijn d.d. 29 oktober 2024 maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het ingediende beroep van verzoekster d.d. 19 november 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**.

Gegrondeheid 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 verzoekster ontving op 29 oktober 2024 de volgende reactie op de betreffende vragen

Vraag 1:

U vindt de gevraagde documenten in bijlage. Enkele persoonsgegevens werden weggelaten. Dit gebeurde na de afweging van het belang van het openbaar maken van deze informatie versus het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Vraag 2:

Sinds de aflevering van de erkenning ■■■ op 7 maart 2023, werden er geen controles ter plaatste uitgevoerd. Wel vindt u het inspectieverslag horende bij de erkenningsaanvraag die leidde tot ■■■ in bijlage. Enkele persoonsgegevens werden weggelaten. Dit gebeurde na de afweging van het belang van het openbaar maken van deze informatie versus het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Vraag 3:

Sinds de aflevering van de erkenning [REDACTED] op 25 juli 2024, werden er geen controles ter plaatste uitgevoerd. U vindt 'het inspectieverslag horende bij de erkenningsaanvraag die leidde tot [REDACTED]' in bijlage. Enkele persoonsgegevens werden weggelaten. Dit gebeurde na de afweging van het belang van het openbaar maken van deze informatie versus het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Vraag 4:

Zoals u weet kunnen de gevraagde cijfers enkel opgevraagd worden bij DogID. Wij beschikken zelf niet over de gevraagde cijfers en zijn niet genoodzaakt deze cijfers op te vragen in het kader van de openbaarheid van bestuur op grond van artikel 11.31., derde lid van het Bestuursdecreet. "De overheidsinstanties, vermeld in artikel 11.28, § 1, zijn verplicht aan iedereen die erom verzoekt, de gewenste bestuursdocumenten openbaar te maken door er inzage in te verlenen of er een afschrift van te overhandigen, of er uitleg over te verschaffen.... De verplichting, vermeld in het eerste lid, brengt niet de verplichting mee om het gevraagde bestuursdocument te verwerken of te analyseren."

Na het ontvangen van deze beslissing repliceerde de verzoekster nog dezelfde dag (29 oktober 2024) op deze vier antwoorden van afdeling Dierenwelzijn als volgt:

Vraag 1:

Mag ik de toewijzing ontvangen voor [REDACTED] aub? Ik ontving alleen 4 door minister Ben Weyts ondertekende weigeringen. Het begeleidend schrijven van de toekenning en de erkenning aub.

Mag ik ook de "iets minder geanonimiseerde versie" van de aanvragen van [REDACTED]?

*We respecteren ieders privacy, maar als ik een brief naar de beheerder wil sturen lukt dat nu niet. Ik respecteer zeker de anonimiteit van de verantwoordelijke, alsook de contractdierenarts. Maar beheerders van kwekerijen moeten voor iedereen aanspreekbaar zijn. **Ik veronderstel dat een ondernemingsnummer niet tot de privésfeer behoort**, dus gelieve deze wel openbaar weer te geven en dat voortaan voor altijd te doen.*

Vraag 2:

Anderhalf jaar is lang voor een kweker-handelaar van wie jullie weten dat er een gerechtelijk onderzoek loopt voor onder andere dierenmishandeling. En de verslagen uit het verleden zouden jullie moeten aanmanen deze handelaar extra te controleren.

Vraag 4:

Ik had al controles gezien op de Poezenboot, maar na het lezen van de verslagen van [REDACTED] ben ik eigenlijk verbaasd hoe gedetailleerd en hoe vlot jullie data extraheren uit Dog ID. Jullie hebben er direct toegang in...Zelfs de nestjes van 2022 en 2023 ophalen...ik ben onder de indruk. Ik ben ook onder de indruk van jullie onwaar antwoord naar mij.

Ooit stuurde [REDACTED] ons een mail om cijfers te vragen. Ik citeer: "Hier kom ik vrij snel tot datgene wat volgens mij het meest problemen oplevert: import van honden uit het buitenland en dan specifiek uit Oost-Europese landen. Eén van de problemen waar ik mee worstel is dat er erg weinig concrete data voorhanden zijn om dit probleem scherp te stellen. Maar het ontbreekt aan cijfermateriaal..." Ik vind het storend dat het kabinet bij mij cijfers komt vragen die de Dienst Dierenwelzijn heeft, maar niet openbaar maakt en zich van de domme houdt.

Beste minister Weyts, bij vragen over cijfers, contacteer de Dienst Dierenwelzijn. Ze kunnen toveren met cijfers, in de goede en slechte richting.

De Dienst Dierenwelzijn had al mijn vragen over cijfers kunnen beantwoorden, maar weigert dit. Niet alleen naar mij, naar iedereen.

Op 19 november 2024 stuurde Dierenwelzijn tenslotte nog een afschrift van het erkenningscertificaat van [REDACTED]. Van het begeleidend schrijven stelt Dierenwelzijn dat dit niet meer beschikbaar is en dat hiervan dan ook geen afschrift kan bezorgd worden. De afdeling Dierenwelzijn stelt niet te kunnen ingaan op de vraag naar de “iets minder geanonimiseerde versie” van de aanvragen van [REDACTED].

2. Inhoud van het beroepschrift

Beroeper stelt dat ze op 10 oktober 2024 bij afdeling Dierenwelzijn navraag deed naar de erkenningsaanvraag en toekenning van [REDACTED] maar dat de “dienst” zou weigeren om het ondernemingsnummer van de handelaar bekend te maken. Zij vroeg op 29 oktober 2024 aan “de dienst” om de erkenningsaanvraag opnieuw door te sturen waarbij ze het ondernemingsnummer niet zouden anonimiseren en ze vroeg opnieuw naar het begeleidend schrijven horend bij de toekenning van de erkenning aan [REDACTED].

Op 19 november 2024 ontving zij van “de dienst” dat ze het begeleidend schrijven met de toekenning van [REDACTED] niet meer hebben en bovendien willen ze het ondernemingsnummer van de aanvrager niet bekend maken.

Beroeper meent dat een ondernemingsnummer niet tot de privésfeer behoort en dat “de dienst” deze openbare informatie bekend zou moeten maken.

Ze verwijst hiervoor naar https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/reform/what-personal-data_nl. Voorbeelden van gegevens die niet als persoonsgegevens worden beschouwd en die daar vermeld worden zijn een bedrijfsregistratienummer, een e-mailadres zoals info@onderneming.nl of geanonimiseerde gegevens (indien de anonimisering onomkeerbaar is).

Er wordt beroep aangetekend tegen de beslissing van afdeling Dierenwelzijn en de beroeper zou graag inzage krijgen in de erkenningsaanvraag van [REDACTED], met de vermelde ondernemingsnummers zichtbaar.

Ook wil de beroeper een duplicaat van het bij deze erkenning horend begeleidend schrijven (de goedkeuring) van afdeling Dierenwelzijn, maar volgens “de dienst” is dat er niet meer. *Mogen zulke documenten verloren gaan?*

3. Standpunt van Dierenwelzijn

De beroepsinstantie contacteerde op 22 november 2024 afdeling Dierenwelzijn voor toelichting bij de bestreden beslissing.

- Op 4 december 2024 deelde Dierenwelzijn mee dat de openbaarheidsvraag werd ingewilligd op 29 oktober 2024. Maar de aanvrager stelde hierop volgend een hele resem nieuwe vragen, die geregistreerd werden op 30 oktober 2024. De vragen werden beantwoord op 19 november 2024.

Het herhaaldelijk aandringen en stellen van vele vragen in het kader van de openbaarheid van bestuur is zeker geen alleenstaand geval. Aanvrager heeft de laatste twee maanden 16 vragen in het kader van de openbaarheid van bestuur gesteld aan Dierenwelzijn Vlaanderen. Deze vragen omvatten steeds vele subvragen en hebben betrekking op verschillende, onsamenhangende en vaak gearchiveerd dossiers. Daarnaast wordt er verschillende keren bijkomende uitleg gevraagd bij de openbaargemaakte documenten en vervolgens meer vragen gesteld omdat de antwoorden volgens verzoekster niet volstaan.

Dierenwelzijn Vlaanderen erkent dat het grondwettelijk recht op openbaarheid van bestuur burgers moet toelaten controle uit te oefenen op het handelen van de afdeling. Het stelt een burger namelijk in staat de rechtmatigheid van het optreden van de afdeling te beoordelen en met kennis van zaken te beslissen of er grond bestaat dat optreden in rechte aan te vechten. Verzoekster heeft aldus het recht om gebruik te maken van de openbaarheid van bestuur om het doen en laten van bepaalde bestuursinstanties betreffende aangelegenheden die hij zich ter harte heeft genomen, na te gaan.

Echter, een burger is er evenwel niet van ontslagen om haar rechten op redelijke en zorgvuldige wijze uit te oefenen: het belang dat verzoekster heeft bij de uitoefening van uw rechten, moet in redelijke verhouding staan met de gevolgen voor de werking van de betrokken overheidsinstantie.

De grote impact en administratieve werklast die de steeds nieuwe, wederkerende en onophoudelijke vragen met betrekking tot lopende of reeds gearchiveerde dossiers teweegbrengt is dan ook buiten proportie en kunnen bijgevolg als kennelijk onredelijk worden beschouwd. Op deze manier wordt de openbaarheid onwerkbaar.

Uit bovenstaande uitleg volgt volgens de afdeling Dierenwelzijn dat de openbaarheidsvragen over de vele verschillende, onsamenhangende dossiers alle redelijkheid overstijgt.

- Verschillende bestuursdocumenten werden openbaar gemaakt aan de verzoekster zoals blijkt uit de bijlagen. Het ondernemingsnummer werd niet bekendgemaakt in de documenten.

De afdeling Dierenwelzijn beroept zich op artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet: tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, wijzen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking af als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt.

Het ondernemingsnummer van de inrichting wordt beschouwd als informatie waarmee een natuurlijke persoon direct of indirect kan worden geïdentificeerd, aangezien op basis van het nummer de persoonsgegevens van de beheerder kunnen opgezocht worden via een KBO-public search. De beheerder van de inrichting heeft volgens Dierenwelzijn niet met de openbaarmaking ingestemd.

Alle erkenningsaanvragen van de betrokken inrichting werden overgemaakt aan de verzoekster. De stelling dat het begeleidend schrijven (de goedkeuring) van de Vlaamse overheidsdienst, er volgens Dierenwelzijn Vlaanderen niet meer zou zijn is foutief. Bij een weigering wordt er door de minister een brief opgesteld. Er wordt geen toewijzingsbrief opgesteld bij een gunstige erkenning. De gunstige erkenning gebeurt louter door het opsturen van een geel erkenningscertificaat of via mail.

Enkel van de laatste erkenningsaanvraag en het bijhorend controleverslag werd door Dierenwelzijn een niet-geanonimiseerd afschrift doorgestuurd aan de beroepsinstantie. De overige aanvragen en verslagen blijven geanonimiseerd. Het leek de afdeling Dierenwelzijn niet nuttig of nodig om al deze gelijkaardige documenten over te maken ik volledig leesbare versie, gelet op het feit dat het beroep louter betrekking heeft op het ondernemingsnummer.

4. Standpunt van de beroepsinstantie

Het ingediende beroep valt uiteen in verschillende aspecten die hierna afzonderlijk overlopen worden.

- Over de beweerde kennelijke onredelijkheid

Vooreerst stelt de beroepsinstantie vast dat afdeling Dierenwelzijn pas naar aanleiding van de kennisname van het beroep voor het eerst de uitzonderingsgrond van de kennelijke onredelijkheid inroept, daar waar ze dit nog niet deed in de bestreden beslissing.

De beroepsinstantie merkt op dat, zoals artikel II.40, §3 van het Bestuursdecreet bepaalt, een verzoeker in principe geen belang hoeft aan te tonen om de openbaarheid van bestuursdocumenten te verkrijgen. Dit betekent evenwel niet dat er geen redelijk belang aanwezig moet zijn: het uitoefenen van een recht zonder enig aantoonbaar redelijk en voldoende belang zou aldus kennelijk onredelijk kunnen zijn. Het komt een overheidsinstantie of een beroepsinstantie in principe niet toe om de motieven van de aanvragen of van de beroepen te onderzoeken, maar dit kan echter geen vrijgeleide zijn om systematisch tal van documenten aan te vragen of uitleg en bijkomende informatie op te vragen waardoor een onredelijke continue overlast ontstaat voor een instantie, waardoor de normale werking ervan in het gedrang komt.

In casu wordt de beweerde kennelijke onredelijkheid van de openbaarheidsverzoeken van de beroeper pas na het ingediende beroep opgeworpen. De beroepsinstantie stelt in dat verband vast dat de kennelijke onredelijkheid in casu onvoldoende concreet wordt gestaafd door de afdeling Dierenwelzijn, bij voorbeeld qua workload, vereiste tijdsbesteding of een aantoonbare verstoring van de dagdagelijkse werking van de afdeling Dierenwelzijn. Ook uit de (omvang van de) documenten die aan de beroepsinstantie ter beoordeling werden overgemaakt blijkt geen ontegensprekelijke kennelijke onredelijkheid.

- Over de weigering tot openbaarmaking van het ondernemingsnummer

Dierenwelzijn oordeelt in casu dat een natuurlijke persoon direct of indirect kan worden geïdentificeerd aan de hand van een ondernemingsnummer vermeld in de erkenningsaanvraag en ze weigert daarvan de openbaarmaking. Aan de hand van een ondernemingsnummer zouden de persoonsgegevens van de beheerder bijvoorbeeld kunnen opgezocht worden via een public search bij de KBO.

Artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet bevat de verplichting om, behoudens toestemming van de betrokkene(n), een aanvraag af te wijzen als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

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 indien er 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 (Vlaams Parlement, Parl. St. 2017-2018, nr. 1656/1, blz. 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. 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. Het kan tevens gaan om persoonsgegevens in de zin van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (verder AVG). Immers, 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.

Daarenboven is er conform de AVG geen rechtsgrond om deze persoonsgegevens te verwerken, in casu het openbaar maken van deze gegevens, nu artikel 11.34, 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 11.34, 2° van het Bestuursdecreet.

Echter, in casu blijkt het dat een eenvoudige opzoeking in de KBO-databank op bvb. de naam ■■■ ook leidt tot het betreffende ondernemingsnummer, waarop men dan kan doorklikken om namen te zien van zaakvoerders, oprichters of bestuurders.

Ook via een eenvoudige opzoeking op naam op ■■■ of ■■■ vindt men al gauw het ondernemingsnummer of de bestuurder(s) terug.

Nu het dus om kennelijk reeds openbare gegevens gaat, die te kaderen zijn in een professionele context, ziet de beroepsinstantie *in casu* niet in waarom deze ondernemingsnummers dienen geweigerd te worden of waarom er nog toestemming zou moeten gevraagd worden aan de betrokkene om alsnog diens naam openbaar te maken¹. Hoewel de beroepsinstantie niet bij machte was om alle aan de beroeper bezorgde formulieren te screenen op het ondernemingsnummer aangezien zij van de afdeling Dierenwelzijn enkel van de laatste erkenningsaanvraag en het bijhorend controleverslag een niet-geanonimiseerd afschrift (met een leesbaar ondernemingsnummer) mocht ontvangen, ziet zij geen redenen waarom er voor de onleesbare ondernemingsnummers in de overige bezorgde documenten een ander standpunt zou dienen ingenomen te worden. Het beroep wordt voor dit onderdeel **gegrond** verklaard.

- over het begeleidend schrijven bij de erkenning

In zoverre het beroep gericht is tegen een beweerde weigering van een afschrift van het begeleidend schrijven bij de erkenning, kan de beroepsinstantie op basis van de ontvangen toelichting van afdeling Dierenwelzijn enkel maar vaststellen dat laatstgenoemde daar niet over beschikt. Enkel een geel erkenningscertificaat zou aan de aanvrager van de erkenning bezorgd zijn.

In artikel 1.4, 3° Bestuursdecreet wordt de term "bestuursdocument" gedefinieerd als: "alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie. Als de afdeling Dierenwelzijn niet beschikt over dit begeleidend schrijven, kan de beroepsinstantie bijgevolg redelijkerwijze niet anders dan het beroep op dit punt ongegrond verklaren.

Het beroep wordt voor dit onderdeel **ongegron**d verklaard.

Na beraadslaging,

¹ In het kader van eerdere openbaarheidsverzoeken over erkenningsaanvragen van hondenkwekers (zie bvb. de beroepsdossiers OVB/2023/219 en OVB/2024/003) maakte de afdeling Dierenwelzijn nochtans geen bezwaar tegen de openbaarmaking van dergelijke ondernemingsnummers.

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 19 november 2024 tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing van de afdeling Dierenwelzijn wordt als ontvankelijk en deels gegrond, deels ongegrond beschouwd.

Bijgevolg dienen ondernemingsnummers in de reeds bezorgde (deels onleesbare) afschriften van erkenningsaanvragen en controleverslagen openbaar te worden gemaakt.

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 het/de gevraagde bestuursdocument(en) te hergebruiken, als vermeld in titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

Brussel, 20 december 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter