

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

Dossiernummer: OVB/2025/50

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 16 december 2024 richtte ■■■ een verzoek in bij het kabinet van de Vlaamse minister bevoegd voor dierenwelzijn om een 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 ■■■ ontvangen voor de periode januari 2023 tot op heden.

Op 24 januari 2025 weigerde de Vlaamse overheid, departement Omgeving, afdeling Dierenwelzijn, aan wie het kabinet op 17 december 2024 het openbaarheidsverzoek had overgemaakt, gedeeltelijk het openbaarheidsverzoek.

Op 18 februari 2025 diende ■■■ beroep in bij de beroepsinstantie tegen deze gedeeltelijke weigeringsbeslissing 24 januari 2025. Dit beroep werd geregistreerd op 22 februari 2025.

Op 21 maart 2025 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 aanvankelijk verzoek van verzoeker dateert van 16 december 2024.

De in beroep aangevochten beslissing van de afdeling Dierenwelzijn dateert van 24 januari 2025 en deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (verder 'Bestuursdecreet').

Het beroepschrift van verzoeker d.d. 18 februari 2025 is dan ook tijdig ingediend en wordt bijgevolg als **ontvankelijk** beschouwd.

Gegrondheid 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 bestreden beslissing luidde als volgt:

"U vindt een aantal van de gevraagde documenten als bijlage bij dit bericht en via de volgende link: <https://we.tl/t-r3hstsjsxR9>. Enkele persoonsgegevens werden weggelaten. Ook enkele foto's waarop personen herkenbaar in beeld zijn of waarop persoonsgegevens duidelijk zichtbaar zijn, 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.

Aangezien verschillende andere documenten overgemaakt werden aan het parket van Oost-Vlaanderen, Gent, kunnen wij deze niet openbaar maken. Wij beroepen ons hiervoor op artikel II.36, § 1, tweede lid 3° van het Bestuursdecreet: "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: 3° het vertrouwelijke karakter van bestuursdocumenten die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie zijn opgesteld."

Secundair verwijzen wij naar de volgende uitzonderingsgrond: artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie: 1. Voor elke milieu-informatie die het voorwerp uitmaakt van een vraag tot openbaarmaking, gaat de milieu- instantie die de aanvraag ontvangt na of er uitzonderingen van toepassing zijn. Ze wijst de aanvraag af als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen: 4° de opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten.

Om het geheim van het onderzoek en rechten van verdediging niet te schenden, kunnen wij niet ingaan op uw verzoek. De openbaarmaking van het betreffende geweigerde bestuursdocument is van dien aard dat het afbreuk zou doen aan de "opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten". Aangezien de vraag tot openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van de opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten en aangezien het gevraagde document nog bij het parket ligt voor verder onderzoek, hebben wij geoordeeld dat het voorbarig is om de betreffende documenten openbaar te maken. Onder deze uitzonderingsgrond ook de documenten vallen die nog niet gelinkt zijn aan een lopend gerechtelijk

onderzoek, maar waarvan de openbaarmaking het onderzoek eventueel kan schaden (Parl.St. Kamer 2005-2006, nr. 51, 2511/001, 36).

Als u inzage wenst in dit strafdossier, moet u hiervoor rechtstreeks een machtiging vragen aan de bevoegde procureur des Konings."

2. Inhoud van het beroepschrift

Meerdere uitzonderingsgronden werden ingeroepen voor de gedeeltelijke weigering (persoonlijke levenssfeer, art. II.36, § 1, tweede lid 3° van het Bestuursdecreet, artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie).

De beroeper merkt op dat ■■■ met het openbaarheidsverzoek een kopie vroeg van de ontvangen informatieformulieren maar dat de formulieren zelf niet worden overgemaakt door de afdeling Dierenwelzijn, enkel een recapitulerend excel-bestand (dat bovendien in grote mate onleesbaar is gemaakt) werd overgemaakt.

Om verschillende redenen is ■■■ niet akkoord met de wijze van openbaarmaking. Ten eerste, werd gevraagd om de formulieren zelf te ontvangen. Er is geen enkel formulier overgemaakt, enkel het recapitulerende excel-bestand. ■■■ wenst na te kunnen kijken of de informatie die in het excel-bestand is opgenomen overeenkomt met de informatie die aan de afdeling dierenwelzijn is meegedeeld door de dierenarts(en) met opdracht. Het ontvangen van de oorspronkelijke formulieren is cruciaal voor ■■■ om verschillende redenen. Ten eerste, de exacte details en context die in de originele formulieren worden verstrekt, kunnen verloren gaan of verkeerd worden weergegeven in een samenvattend excel-bestand. Dit kan leiden tot onnauwkeurigheden of onvolledige informatie die de analyse en het begrip van de overtredingen bemoeilijken. Daarnaast stellen de originele formulieren ■■■ in staat om de authenticiteit en correctheid van de gemelde informatie te verifiëren. Zonder deze formulieren ■■■ niet met zekerheid vaststellen of de gegevens in het excel-bestand volledig en juist zijn, wat essentieel is voor hun controle en eventuele vervolgstappen. Ten slotte, door alleen een gecensureerd excel-bestand te ontvangen, worden mogelijk belangrijke gegevens zoals specifieke omstandigheden, gedetailleerde beschrijvingen en andere nuances die alleen in de originele documenten te vinden zijn, achtergehouden. Dit beperkt de mogelijkheid van ■■■ om een volledig en nauwkeurig beeld te krijgen van de situatie, aldus de beroeper.

■■■ wenst ook alle foto's te krijgen. Nu wordt er een keer wel een foto overgemaakt, een andere keer niet. Dat is volgens de beroeper niet logisch. ■■■ wil, op grond van de openbaarheid van bestuur, alle foto's ontvangen die, samen met informatieformulieren, door de dierenarts met opdracht zijn overgemaakt aan de afdeling Dierenwelzijn. Dit is van belang omdat foto's vaak cruciale visuele bewijsstukken bevatten die de schriftelijke informatie aanvullen en verduidelijken. Het inconsistent verstrekken van foto's belemmert ■■■ om een volledig en accuraat onderzoek te voeren. Daarom is het volgens de beroeper essentieel dat alle beschikbare visuele en schriftelijke documenten zonder uitzondering worden vrijgegeven.

Verder beroept de afdeling Dierenwelzijn zich op de uitzonderingsgrond dat bepaalde informatieformulieren zouden zijn overgemaakt aan het parket Oost-Vlaanderen, afdeling Gent. ■■■ zou hier minstens willen weten wat het systeemnummer is dat aan de zaak is toegekend door het parket. Wanneer is de melding aan het parket gebeurd? Stelt het parket überhaupt vervolging in? Indien deze informatie niet beschikbaar blijkt, kan de ingeroepen uitzonderingsgrond volgens de beroeper geen toepassing vinden. Tenslotte, wenst ■■■ ook de informatie over de bedrijven van oorsprong te ontvangen. Het kan niet ingezien worden waarom deze informatie niet bekend zou mogen zijn. Het onthullen van de informatie over de bedrijven van oorsprong is van groot belang voor ■■■ om verschillende redenen. Allereerst biedt deze informatie transparantie en stelt het de organisatie in staat om de volledige keten van

de dieren te traceren, van hun oorspronkelijke verblijfplaats tot hun eindbestemming in het slachthuis. Deze transparantie is essentieel om eventuele misstanden of overtredingen in elke fase van het transport en de behandeling van de dieren op te sporen en aan te pakken. Daarnaast is het van publiek belang dat er inzicht bestaat in de toeleveringsketen van de vee-industrie. Consumenten hebben het recht om te weten welke bedrijven betrokken zijn bij de productie van hun voedsel, vooral gezien de groeiende bezorgdheid over dierenwelzijn en ethische consumptie. Het vrijgeven van deze informatie kan volgens de beroeper bijdragen aan een beter geïnformeerde en bewustere samenleving.

Het argument van een commercieel nadeel¹ houdt volgens de beroeper geen stand, aangezien de openbaarmaking van de namen van de betrokken bedrijven geen vertrouwelijke bedrijfsinformatie prijsgeeft of concurrentiegevoelige gegevens onthult.

De beroeper vraagt om de informatieformulieren zelf alsnog openbaar te maken en een volledig leesbare versie over te maken van het bezorgde excel-bestand (d.w.z. dat de zwart gemaakte informatie alsnog leesbaar moet gemaakt worden); ook vraagt de beroeper om de foto's die nog niet zijn overgemaakt alsnog over te maken en om te bewijzen welke informatieformulieren er precies naar het parket te Gent zijn overgemaakt.

3. Standpunt van de afdeling Dierenwelzijn

De beroepsinstantie contacteerde op 21 februari 2025 de afdeling Dierenwelzijn voor toelichting bij de bestreden beslissing. Op 26 februari 2025 deelde Dierenwelzijn mee dat een aantal van de gevraagde documenten werden meegedeeld aan de beroeper. De meegedeelde documenten zijn raadpleegbaar via een meegedeelde link. Enkele persoonsgegevens werden weggelaten. Ook enkele foto's waarop personen herkenbaar in beeld zijn of waarop persoonsgegevens duidelijk zichtbaar zijn, 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.

Aangezien verschillende andere documenten overgemaakt werden aan het parket van Oost-Vlaanderen, Gent, kon Dierenwelzijn deze niet openbaar maken. Dierenwelzijn beriep zich hiervoor op artikel II.36, § 1, tweede lid 3° van het Bestuursdecreet: "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: 3° het vertrouwelijke karakter van bestuursdocumenten die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie zijn opgesteld."

Secundair wordt er verwezen naar de volgende uitzonderingsgrond: artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie: '1. Voor elke milieu-informatie die het voorwerp uitmaakt van een vraag tot openbaarmaking, gaat de milieu-instantie die de aanvraag ontvangt na of er uitzonderingen van toepassing zijn. Ze wijst de aanvraag af als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen: 4° de opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten.'

De openbaarmaking van de betreffende geweigerde bestuursdocumenten is van dien aard dat het afbreuk zou doen aan de "opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten". Aangezien de vraag tot openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van de opsporing of vervolging van sanctioneerbare

¹ De bestreden beslissing lijkt echter geen melding te maken van deze uitzonderingsgrond, zo blijkt uit nazicht. Mogelijk is dit een foutieve overname uit eerdere beroepschriften.

feiten en aangezien het gevraagde document nog bij het parket ligt voor verder onderzoek en om het geheim van het onderzoek en rechten van verdediging niet te schenden, werd er geoordeeld dat het voorbarig is om de betreffende documenten openbaar te maken. Onder deze uitzonderingsgrond vallen ook de documenten 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). Dierenwelzijn heeft de beroeper erop gewezen dat, indien ze inzage wensten in dit strafdossier, ze hiervoor rechtstreeks een machtiging moeten vragen aan de bevoegde procureur des Konings (het parket van Oost-Vlaanderen, Gent.)

Opnieuw ziet Dierenwelzijn zich genoodzaakt te benadrukken dat er bij de beoordeling van de openbaarheidsvraag rekening gehouden wordt met het gedrag van de beroeper die de publieke opinie over het voorliggend thema negatief beïnvloedt. ■■■ publiceert opnieuw, zoals al vaker opgemerkt in andere beroepsprocedures, integraal fragmenten en documenten die openbaar gemaakt worden in het kader van de openbaarheid van bestuur op haar website. Dit ondanks de herhaaldelijke vermelding dat de “De inwilliging van uw aanvraag houdt geen toestemming in om de gevraagde bestuursdocumenten te hergebruiken.” Zie hiervoor: ■■■.

4. Standpunt van de beroepsinstantie

Afdeling Dierenwelzijn bezorgde aan de beroepsinstantie twee zip-bestanden met enerzijds onderdelen van meldingsbestanden die (deels) aan de beroeper bezorgd zouden zijn en een deels leesbaar excel-bestand ‘overzicht ingediende IF’n.xls’. Anderzijds ontving de beroepsinstantie een zip-file van een overzicht van de meldingen ‘NIET geredigeerd’ waarin ook meldingen zitten die naar het parket werden overgemaakt en de meldingen in volledige vorm waarvan een gedeeltelijke openbaarmaking aan de beroeper reeds had plaatsgevonden, alsook het bovenvermeld excel-bestand maar dan in volledig leesbare vorm.

A. Betreffende de informatieformulieren

Vooreerst is het beroep gericht op een (gedeeltelijke) weigering tot openbaarmaking van de gevraagde informatieformulieren. ■■■ gaat niet akkoord met de wijze van openbaarmaking middels een excel-bestand met daarin onleesbaar gemaakte passages. Ten eerste, werd gevraagd om de formulieren zelf te ontvangen. Er is geen enkel formulier overgemaakt, enkel het recapitulerende excel-bestand. ■■■ wenst na te kunnen kijken of de informatie die in het excel-bestand is opgenomen overeenkomt met de informatie die aan de afdeling dierenwelzijn is meegedeeld door de dierenarts(en) met opdracht. (...) Door alleen een gecensureerd excel-bestand te ontvangen, worden mogelijk belangrijke gegevens zoals specifieke omstandigheden, gedetailleerde beschrijvingen en andere nuances die alleen in de originele documenten te vinden zijn, achtergehouden.

De beroepsinstantie heeft Dierenwelzijn meermaals bevraagd over de informatieformulieren. Volgens Dierenwelzijn op 24 maart 2025 bevat het excel-bestand alle informatie die in de informatieformulieren staat. De informatie wordt hier letterlijk in overgenomen. Op deze manier is het makkelijker voor Dierenwelzijn Vlaanderen om de overtredingen te registreren, analyseren en te filteren. Daarnaast is het ook makkelijker op deze manier om persoonsgegevens te anonimiseren.

Op 25 maart 2025 verduidelijkt Dierenwelzijn dat het hier in de praktijk gaat over online invulformulieren. De DMO (Dierenarts Met Opdracht) vult dit formulier dus online in en die informatie wordt door Dierenwelzijn Vlaanderen in excel-vorm gedownload. Daarnaast ontvangen Dierenwelzijn én de DMO ook een kopie van de ingevulde informatie via mail maar hiermee doet men zelf niets. De kopie dient louter ter bevestiging dat het invulformulier goed ontvangen werd. De reden waarom dus de info in Excel meegedeeld

wordt is omdat het op deze manier is dat Dierenwelzijn Vlaanderen er zelf mee aan de slag gaat én omdat het anonimiseren van een Excel bestand sneller gaat dan het anonimiseren van alle afzonderlijke e-mails. Daarnaast bevatten de kopieën geen extra informatie.

Op 27 maart 2025 herhaalt Dierenwelzijn dat het excel-bestand het originele document betreft waarin de invulformulieren, die online door de DMO's zijn ingevuld, worden gedownload. De informatieformulieren zijn enkel kopieën ter bevestiging dat het invulformulier correct is ontvangen. Deze kopieën bevatten geen aanvullende informatie. De kopieën moeten daarenboven telkens opgezocht worden in de vele bevestigingsmails die onze afdeling ontvangt. Het anonimiseren van alle kopieën zou dan ook een onnodige, volkomen nutteloze en tijdrovende taak zijn voor onze afdeling, zeker gezien de vele vragen van de verzoeker die telkens een ruim tijdsbestek betreffen en bijgevolg een aanzienlijke hoeveelheid tijd in beslag nemen om in te willigen.

Het excel-bestand bevat alle informatie die in de informatieformulieren staat. De informatie wordt hier letterlijk in overgenomen. De eis om informatieformulieren te anonimiseren heeft volgens Dierenwelzijn geen enkele toegevoegde waarde voor de kennisvergaring van de verzoekster, doch heeft ze nefaste gevolgen voor de werking van de afdeling en is ze dan ook onredelijk. Op deze manier wordt de openbaarheid onwerkbaar.

Cijfermatige materiaal om de onredelijkheid aan te tonen wordt vervolgens aangeleverd op 28 maart 2025: tijdens de gevraagde periode stelden de DMO's 834 informatieformulieren op in Vlaamse slachthuizen. Dit betekent dat er 834 individuele mails in de mailbox van Dierenwelzijn terechtkomen. Omdat deze mails automatisch worden doorgestuurd vanuit een webplatform, hebben ze een identiek 'onderwerp' en 'afzender'. Hierdoor moet elke mail handmatig worden geopend om te achterhalen over welk slachthuis het gaat. Het aantal reply's – bijvoorbeeld voor extra fotomateriaal – worden hierbij nog buiten beschouwing gelaten. Uit de aangehaalde Excel zondert men met enkele muisklikken de slechts 68 van de 834 formulieren af die betrekking hebben op het gevraagde slachthuis, oftewel 8,15%. Voor een handmatige analyse van de formulieren zou toch zeker 1 minuut per mail moeten gerekend worden. Dit komt neer op 834 minuten oftewel een kleine 14 werkuren. Daarnaast wordt niet alleen gevraagd naar de informatieformulieren, maar ook naar alle bijbehorende documenten en bijlagen. Dit dwingt Dierenwelzijn om ook de controleverslagen afzonderlijk te bekijken. In dezelfde periode voerden de DMO's 9600 controles uit in Vlaamse slachthuizen, wat resulteerde in 9600 individuele mails met een controleverslag. Net als bij de informatieformulieren hebben deze mails een identiek 'onderwerp' en 'afzender', waardoor ook hier elke mail handmatig moet worden geopend om te achterhalen om welk slachthuis het gaat. Ook hier laat Dierenwelzijn het aantal reply's buiten beschouwing. Uit de Excel blijkt dat slechts 170 van de 9600 verslagen betrekking hebben op het gevraagde slachthuis, oftewel slechts 1,77%. Reken opnieuw 1 minuut per mail...

Handmatige filtering en bijkomend anonimiseren is extreem tijdrovend en foutgevoelig. Outlook biedt niet de nodige capaciteiten om dit proces efficiënt en betrouwbaar uit te voeren. Bovendien gaat het niet enkel om het filteren op basis van het slachthuis. Binnen de reeds beperkte selectie moet verder handmatig worden geanalyseerd welke overtredingen specifiek door het slachthuis zelf werden begaan, en niet door leveranciers. Dit is een eenvoudige zoekopdracht in Excel maar een diepgaandere en complexere controle van individuele mails. De vraag om deze informatie uit losse mails te halen, in plaats van de beschikbare Excel te gebruiken, is volgens Dierenwelzijn buitenproportioneel inefficiënt en onredelijk. De Excel bevat exact dezelfde informatie, maar biedt een enorme tijdswinst. Het verbieden van deze werkwijze zou neerkomen op een onnodige verspilling van middelen, aldus Dierenwelzijn.

De beroeper zal tevens vertrouwd zijn met de eerdere beslissing d.d. 22 juli 2024 van de beroepsinstantie in dossier OVB/2024/154 (thans het voorwerp van een vernietigingsberoep bij de Raad van State, tevens ingesteld door de huidige beroeper). In deze beslissing werd de inhoud van de informatieformulieren in een

excel-overzicht ook besproken (met dit verschil dat er nu melding wordt gemaakt van bestuursdocumenten die zouden overgemaakt zijn aan het parket). Deze beslissing luidde o.m. als volgt:
(...)

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 11.34, 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 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 11.34, 2° van het Bestuursdecreet. Artikel 11.34, 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 11.35, 3° en artikel 11.36., §1, tweede lid, 7° van het Bestuursdecreet. Deze uitzonderingsgrond beoogt de bescherming van de vertrouwelijke, aan een overheidsinstantie meegedeelde, 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 geduid 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.

Met dit verschil dat er in casu door Dierenwelzijn wél melding wordt gemaakt van meldingen die aan het parket zijn overgemaakt, waardoor er in casu mogelijk nog andere uitzonderingsgronden spelen, ziet de beroepsinstantie geen reden om over de informatieformulieren, waarvan de beroepsinstantie redelijkerwijze aanneemt dat deze voor alle slachthuizen door Dierenwelzijn op een gelijke manier in excel-bestanden worden bijgehouden, momenteel anders te redeneren als in beslissing OVB/2024/154. Het beroep wordt voor dit onderdeel als **ongegrond** beschouwd.

B. Betreffende de geschrapte 'persoonsgegevens' in de deels meegedeelde meldingsdossiers (469, 506, 610, 612 en 673) en de geweigerde afbeeldingen of beelden:

Daar waar Dierenwelzijn stelt dat in de documenten die werden meegedeeld aan de beroeper bepaalde persoonsgegevens werden weggelaten, doet ze een beroep 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 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 (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.

De geschrapte informatie heeft betrekking op afbeeldingen van personen betrokken bij de slachthuisactiviteiten of bij de controle daarop, alsook op afbeeldingen van personen die daarbij betrokken zijn.

De beroepsinstantie is van oordeel dat de openbaarmaking van de bovenvermelde geschrapte informatie afbreuk zou doen 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. Dergelijke informatie (hoofdzakelijk afbeeldingen van natuurlijke personen) behoort ontegensprekelijk tot de persoonlijke levenssfeer en het privéleven van de betrokkenen. Het vrijgeven hiervan zou wel degelijk een inbreuk uitmaken op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van die personen. Ook het professionele leven valt onder de toepassing hiervan. 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).

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. De beroepsinstantie beschikt ook niet over al de vereiste contactgegevens van de betrokken personen om te kunnen navragen of er alsnog toestemming kan worden gegeven tot openbaarmaking van hun persoonsgegevens. Het beroep wordt voor dit onderdeel ongegrond bevonden.

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 het gebrek aan de nodige contactgegevens, heeft de beroepsinstantie daarvan afgezien. Het beroep wordt voor dit onderdeel **ongegrond** bevonden.

C. Betreffende artikel II.36, § 1, tweede lid, 3° Bestuursdecreet en artikel 27, § 1, 4° van de wet van 5 augustus:

Daarnaast beroept Dierenwelzijn zich voor de gedeeltelijke weigering op artikel II.36, § 1, tweede lid 3° van het Bestuursdecreet en op artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie.

Op grond van artikel II.36, §1, tweede lid, 3° Bestuursdecreet dient 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. Deze uitzonderingsgrond is aldus van toepassing indien de vrijgave van bestuursdocumenten schade toebrengt aan het opsporen en vervolgen van strafbare feiten of de rechten van verdediging in het gedrang brengt.

Volgens de beroepsinstantie kan niet elk stuk van een meldingsdossier geacht worden uitsluitend te zijn opgesteld ten behoeve van de strafvordering of voor de vordering van een administratieve sanctie. Soms kan er bijvoorbeeld uit een opvolgcontrole blijken dat de opgelegde maatregelen worden nageleefd. In een bevestigend geval zal er geen PV dienen opgesteld te worden. Dierenwelzijn geeft in casu niet (duidelijk) aan dat er tussen de meldingen wel of niet sprake zou zijn van dergelijke dossiers. Als de overtreder nog de mogelijkheid heeft om zich terug in regel te stellen, kan een meldingsdossier niet beschouwd worden als "uitsluitend" ten behoeve van de strafvordering opgesteld, en evenmin uitsluitend ten behoeve van de vordering van een administratieve sanctie. Bijgevolg is in dergelijke gevallen artikel II.36, §1, tweede lid, 3° Bestuursdecreet niet van toepassing.

Daarnaast werd er door Dierenwelzijn ook gewezen op artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie. 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).

De beroepsinstantie is van oordeel dat een openbaarmaking van de betreffende meldingen met bijlages van die aard is dat het afbreuk zou doen aan de "opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten". In de gegeven omstandigheden lijkt het aangewezen om de afhandeling van de meldingsdossiers (in elk geval deze die werden overgemaakt aan het parket) af te wachten vooraleer het betreffende document eventueel openbaar te maken (dit betreft volgens de beroepsinstantie meldingsdossier 323, 357, 371, 433, 441, 443, 455 en 477). Het dient in het kader van de openbaarheid van bestuur redelijk te worden geacht om de verdere afhandeling bij het parket af te wachten en te bekijken of verdere stappen op het vlak van handhaving al dan niet vereist zullen zijn alvorens verder te oordelen of de betreffende meldingsdossiers in aanmerking kunnen komen voor openbaarmaking. De beroepsinstantie is van oordeel dat de belangenafweging waartoe bovenvermeld artikel verplicht, in casu niet tot een oordeel in het voordeel van de beroeper leidt: de openbaarmaking mag maar ten koste van het beschermde belang worden bevolen als daarmee het algemeen belang gediend wordt, wat in casu niet het geval is.

Voorts bevatten sommige van de (deels) geweigerde meldingsbestanden ook mailcorrespondentie, gericht aan Dierenwelzijn, met weerlegging door het geviseerde slachthuis op controleverslagen en informatieformulieren. Op grond eveneens van het hierboven aangehaalde artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie acht de beroepsinstantie het momenteel voorbarig om deze bestuursdocumenten openbaar te maken.

Voorts veronderstelt de beroepsinstantie op basis van de toelichting van Dierenwelzijn dat een reeks meldingen met bijlages niet reeds het voorwerp uitmaken van een overmaking aan het parket. Dit betreft (vermoedelijk) de bestanden 322, 469, 509, 537, 610, 611, 612, 634 en 673 (De bestanden 469, 506, 610, 612 en

673 kwamen hierboven reeds aan bod bij de bespreking van de gedeeltelijke openbaarmaking). Voor wat betreft de bestanden 322, 509, 537, 611 en 634 deelde Dierenwelzijn op 18 maart 2025 aan de beroepsinstantie mee dat dit de meldingen zijn zonder mapje. Er is geen mapje omdat er geen bijkomende bijlagen zijn of aangezien het bijlagen betroffen die verwijderd werden omwille van de aanwezigheid van identificeerbare personen op foto's/ video's. Hieruit leidt de beroepsinstantie redelijkerwijze af dat deze meldingsbestanden hooguit dus enkel bestanden bevatten die, zoals hierboven reeds uiteengezet, voor weigering in aanmerking kwamen omwille van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

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

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 18 februari 2025 tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing van de afdeling Dierenwelzijn d.d. 24 januari 2025 wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 3 april 2025

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter