



Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

14 juni 2011

BESLISSING nr. 2011-1

over een weigering tot het geven van kopies van de
correspondentie gevoerd tussen het FAVV en het
Nederlandse Ministerie van Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie

(FBC/2011/1)

X/Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen

1. Feiten

Bij brief van 6 april 2011 vroeg de heer Bert Beelen, namens zijn cliënt de Landbouwvennootschap X aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV) op basis van “het decreet openbaarheid van bestuur” om een kopie van het administratief dossier m.b.t. vaststellingen van rundertuberculose, waaronder ten minste volgende documenten:

- correspondentie van het FAVV met het Nederlandse Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie met betrekking tot de mogelijke terugzending van de runderen naar Nederland;
- testresultaten met betrekking tot de 7 op 18 september 2010 geslachte runderen;
- testresultaten met betrekking tot het ene op 4 oktober 2010 afgeslachte rund;
- verslag van de tuberculatie op 4 december 2010.

Bij brief van 13 april 2011 geeft het FAVV toegang tot een deel van de gevraagde documenten, maar het FAVV weigert de toegang tot de correspondentie op grond van artikel 6, § 1, 8° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en vermeldt daarnaast ook dat uit de gevraagde documenten belangrijke componenten betreffende beschermde persoonsgegevens afgeleid kunnen worden, zodat het meedelen van een kopie van het administratief dossier een aantasting van de persoonlijke levenssfeer zou zijn.

Bij brief van 6 mei 2011 dient de heer Bert Beelen op grond van de wet van 11 april 1994 een verzoek tot heroverweging in bij het FAVV en een verzoek om advies bij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur. Daarnaast stelt hij op 6 mei 2011, op grond van de wet van 5 augustus 2006 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie, ook beroep in bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie, hierna Commissie genoemd.

Bij mail van 6 mei 2011 vroeg het secretariaat van de Commissie het FAVV om een kopie van het administratief dossier. Bovendien werd gevraagd dat het FAVV zijn standpunt m.b.t. de openbaarmaking van de gevraagde documenten nader zou verduidelijken.

Op 12 mei 2011 nam de secretaris van de Commissie telefonisch contact op met het FAVV om zo spoedig mogelijk in het bezit te worden gesteld van het gevraagde dossier.

Op 13 mei 2011 maakte het FAVV het administratief dossier digitaal aan het secretariaat van de Commissie over. Daarbij was volgende toelichting gevoegd over de weigering om toegang te geven:

“Wij verzetten ons voornamelijk met betrekking tot de openbaarmaking van de interne correspondentie tussen het nationale FAVV en FAVV Nederland: deze e-mails bevatten namelijk informatie die volgens ons valt onder de uitzondering van artikel 27 § 1, 3° van de wet van 5 augustus 2006:

“3° het vertrouwelijk karakter van de federale internationale betrekkingen van België en van de betrekkingen van België met de supranationale instellingen en van betrekkingen van de federale overheid met de gemeenschappen en de gewesten.”

Immers in de betrokken correspondentie zitten gegevens vervat over een beleid dat gevolgd wordt tussen België en Nederland betreffende de voedselveiligheid inzake de import/export van dieren. Gelet op de vertrouwelijkheid van dit gevoerde beleid t.a.v. operatoren, zoals in casu landbouwennootschap X, is het van uitermate belang dat deze gegevens niet openbaar gemaakt worden teneinde de goede werking tussen beide landen te vrijwaren.

Bovendien bevatten deze gegevens ook persoonlijke meningen en oordelen van de betrokken ambtenaren over het gevoerde beleid tussen België en Nederland en dienen deze meningen, zeker t.a.v. operatoren, vertrouwelijk te blijven aangezien deze aanleiding kunnen geven tot financiële en juridische gevolgen voor beide instanties.”

Bij mail van 23 mei 2011 liet het FAVV de Commissie nog het volgende weten:

“Uit deze interne besprekingen is als bijkomend argument om de betreffende documenten niet bekend te maken, de volgende concrete elementen naar voren geschoven:

· Er zijn 23 runderen vanuit NL ingevoerd naar een Belgische veehouder.

- *Er waren maar liefst 7 runderen die positief reageerden op een standaard tuberculinetest en 4 reageerden twijfelachtig.*
- *Bij een bloedname waren er weer positieve testen.*
- *Omdat er een correcte certificering van de dieren was gedaan bij uitvoer, wilde FAVV NL de dieren niet terug nemen wegens de grote kans op besmetting, terwijl zij wel degelijk de plicht hadden om de dieren terug te nemen.*
- *FAVV BE heeft toen een risicoafweging moeten doen: de uitslag van een tweede vergelijkende tuberculinetest afwachten waarop 6 weken diende gewacht te worden of onmiddellijk afslachten? Gelet op het groot aantal dieren dat positief testten en op het gevaar voor besmetting is er toen voor gekozen om niet te wachten op de tweede vergelijkende tuberculinetest en de dieren onmiddellijk af te slachten.*
- *Achteraf, bij een autopsie op de kadavers, bleken de dieren negatief.*
- *De Belgische veehouder weigert nu de Nederlandse importeur te betalen waarop de Nederlandse importeur hem dus gedagvaard heeft.*
- *Wij vrezen nu als FAVV dat, om onder zijn betalingsverbintenis onderuit te komen, de Belgische veehouder bij het zien van de interne communicatie tussen beide Agentschappen, FAVV België gaat dagvaarden omdat wij niet gewacht hebben op de tweede vergelijkende tuberculinetest, maar de dieren onmiddellijk hebben laten slachten.*
- *Belangrijk om te melden is dat de Belgische veehouder wel de geslachte kadavers heeft kunnen doorverkopen en dus toch 'inkomsten' heeft kunnen genereren uit geslachte dieren.*
- *Aangezien de kans dat het FAVV gedagvaard zal worden in dit dossier reëel zal zijn, zullen wij genoodzaakt zijn om op ons beurt FAVV NL in tussenkomst te dagvaarden: zij hadden immers de plicht om de dieren terug te nemen, zodat een onmiddellijke afslachting niet zou hebben plaatsgevonden. U zult wel begrijpen dat een dergelijke dagvaarding in tussenkomst van het FAVV NL de interne relaties en samenwerking tussen beide Agentschappen niet ten goede zal komen, hetgeen nefast is voor de constante import en export van dieren die tussen beide landen gebeuren.*
- *Bovendien is er tussen FAVV NL en FAVV BE - om dergelijke miscommunicatie in de toekomst te vermijden - voortaan een bepaald beleid afgesproken dat vertrouwelijk dient te blijven ten aanzien van operatoren teneinde te vermijden dat zij dit afgesproken beleid zullen omzeilen.”*

Bij mail van 31 mei 2011 ontving de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, de beslissing over het verzoek tot heroverweging dat dhr. Bert Beelen had ingediend op grond van de wet van 11 april 1994 en waarover vernoemde Commissie een advies had uitgebracht. Hierin wordt de toegang door het FAVV verworpen om volgende redenen:

“In uw voormeld schrijven van 6 mei 2011, haalt u als tegenargument aan dat er in dit dossier geen sprake zou zijn van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals door ons o.a. aangehaald in toepassing van artikel 6 § 2, 1° van de wet van 11 april 1994.

Niettemin dienen wij er in casu toch op te wijzen dat de openbaarmaking van de bestuursgegevens de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen schade zou toebrengen of zou kunnen toebrengen in die zin dat er in de betrokken documenten gegevens vervat zitten die schade kunnen toebrengen aan onze correspondenten in Nederland (FAVV Nederland). Immers in de documenten worden niet alleen persoonlijk gegevens meegedeeld van de betrokken personen, maar ook hun persoonlijke meningen en waardeoordeel van een gedrag van een aantal natuurlijke personen waarvan het ruchtbaar maken aan die personen kennelijk nadeel kan berokkenen.

De openbaarmaking van die gegevens weegt niet op tegen het beschermde belang.

Bovendien dient er tevens gewezen te worden op artikel 6 § 1, 3° van de wet van 11 april 1994: aangaande de correspondentie tussen het FAVV en het FAVV Nederland weegt de openbaarmaking van deze correspondentie niet op tegen het belang van de federale internationale betrekkingen van België.

Immers door het openbaar maken van deze gegevens zouden de internationale betrekkingen tussen het nationale FAVV en FAVV Nederland in gedrang komen, hetgeen niet te rechtvaardigen valt, gelet op het belang van een goede verstandhouding tussen beide landen inzake de import en export van voedsel en de daarmee gepaard gaande voedselveiligheid.

In dit opzicht is ook artikel 6 § 3, 2° van de wet 11 april 1994 van belang: de correspondentie die tussen het nationale FAVV en FAVV Nederland

is gevoerd, is vertrouwelijk en betreft een mening en werkwijze die enkel meegedeeld mag worden in de interne relaties tussen beide instanties.”

Aangezien de ingeroepen uitzonderingsgronden ook in de wet van 5 augustus 2006 voorkomen, is de ingeroepen motivering nuttig bij de beoordeling van het beroep dat bij de Federale Beroepsinstantie werd ingediend.

Op 6 juni 2011 vond een hoorzitting bij de Federale Beroepscommissie plaats met vertegenwoordigers van het FAVV, de heer Jef Hooyberghs en mevrouw Hilde Dumortier.

2. De ontvankelijkheid van het beroep

De Commissie stelt vast dat de heer Bert Beelen om toegang tot het administratief dossier vroeg op grond van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Op milieu-informatie is deze wet echter niet van toepassing, maar wel de wet van 5 augustus 2006 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie. Beide wetten geven vorm aan het grondwettelijk beginsel inzake openbaarheid van bestuur zoals dat in artikel 32 van de Grondwet is gegarandeerd. Er mag niet worden verwacht dat de burger meteen op de hoogte is welke van beide wetten van toepassing is. In wezen vraagt de heer Bert Beelen om toegang tot informatie. De instantie waaraan de toegang wordt gevraagd, dient na te gaan welk regime van toepassing is, in functie van de inhoud van de gevraagde informatie. Voor zover de informatie als niet-milieu-informatie kan worden gekwalificeerd, werd toepassing gemaakt van de administratieve beroepsprocedure van de wet van 11 april 1994. Voor zover de gevraagde informatie (of sommige elementen ervan) daarentegen als milieu-informatie moet worden gekwalificeerd, had het FAVV ook melding moeten maken van de toepassing van de wet van 5 augustus 2006 en de daarin opgenomen beroepsprocedure. De toepassing van de wet van 5 augustus 2006 sluit immers de toepassing van de wet van 11 april 1994 uit.

Doordat het FAVV nagelaten heeft de administratieve beroepsprocedure te vermelden zoals opgelegd door artikel 8 van de wet van 5 augustus 2006, neemt de termijn van zestig dagen waarbinnen het beroep moet

zijn ingesteld geen aanvang. De Commissie stelt vast dat de aanvrager zijn beroep zonder meer tijdig heeft ingediend.

Artikel 18 van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat eenieder zonder daartoe een belang te moeten aantonen een recht van toegang heeft tot milieu-informatie in het bezit van een milieu-instantie.

De Commissie stelt vast dat het verzoek ontvankelijk is.

3. Het voorwerp van het beroep

Het voorwerp van het beroep is het verkrijgen van een kopie van het administratief dossier in hoofde van de L.V. X m.b.t. vaststellingen van rundertuberculose, waaronder ten minste volgende documenten:

- correspondentie van het FAVV met Nederlandse Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie met betrekking tot de mogelijke terugzending van de runderen naar Nederland;
- testresultaten met betrekking tot de 7 op 18 september 2010 geslachte runderen;
- testresultaten met betrekking tot het ene op 4 oktober 2010 afgeslachte rund;
- verslag van de tuberculatie op 4 december 2010.

Het voorwerp van het beroep valt samen met het voorwerp van de oorspronkelijke aanvraag.

4. De gegrondheid van het beroep

4.1 De toepasselijkheid van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie

De Commissie dient vooraf te bepalen of de gevraagde informatie onder het toepassingsgebied van de wet van 5 augustus 2006 valt. De wet van 5 augustus 2006 is van toepassing op milieu-instanties bedoeld in artikel 3, 1°, a) en b), waarvan de organisatie en de werking worden geregeld door de federale overheid, alsook op milieu-instanties vermeld in artikel 3, 1°, c), die onder hun toezicht staan (art. 4, § 1 van de wet van 5 augustus 2006) en over milieu-informatie beschikken (artikel 18, § 1 van de wet).

Het begrip “milieu-instantie” wordt door art. 3, 1° van de wet van 5 augustus 2006 als volgt gedefinieerd:

- a) een rechtspersoon of een orgaan opgericht bij of krachtens de Grondwet, een wet, een decreet of een regel bedoeld in artikel 134 van de Grondwet;
- b) een natuurlijke of rechtspersoon die openbare bestuursfuncties uitoefent, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot leefmilieu;
- c) een natuurlijke of rechtspersoon die onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder a) of b) belast is met openbare verantwoordelijkheden of functies of openbare diensten met betrekking tot het milieu verleent.

Organen en instellingen met een gerechtelijke bevoegdheid vallen niet onder deze definitie, tenzij ze optreden in een andere functie dan de rechterlijke. De wetgevende vergaderingen en de daaraan verbonden instellingen vallen buiten deze definitie, behalve wanneer zij optreden in een administratieve functie.

Het FAVV werd opgericht door de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen als een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid, ingedeeld in categorie A als bedoeld in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. Het FAVV is een federaal uitvoerend orgaan waarin alle diensten voor inspectie en controle van de agrovoedingssector zijn samengebracht. Het heeft als opdracht te waken over de veiligheid van de voedselketen en de kwaliteit van ons voedsel, ter bescherming van de gezondheid van mens, dier en plant. Er kan dus geen twijfel over bestaan dat het FAVV een milieu-instantie is in de zin van artikel 3, 1°, van de wet van 5 augustus 2006.

De wet van 5 augustus 2006 kent een recht van toegang tot milieu-informatie toe. Het begrip “milieu-informatie” wordt in artikel 3, 4° omschreven als:

- “elke informatie, ongeacht de drager en in welke materiële vorm ook, waarover een milieu-instantie beschikt, betreffende:
- a) de **toestand van elementen van het milieu**, zoals de atmosfeer, de lucht, de bodem, het land, het water, het landschap, de

natuurgebieden, met inbegrip van vochtige biotopen, kust- en zeegebieden, de biologische diversiteit en haar componenten met inbegrip van de genetisch gemodificeerde organismen en de interactie tussen deze elementen;

b) **de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens** met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen, de levensomstandigheden van personen, voorzover zij worden of kunnen worden aangetast door de onder a) bedoelde elementen van het milieu of, via deze elementen, door een van de factoren zoals bedoeld onder d) of door de maatregelen en activiteiten zoals bedoeld onder e) ;

c) **de toestand van waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken**, voorzover zij worden of kunnen worden aangetast door de onder a) bedoelde elementen van het milieu of, via deze elementen, door een van de factoren zoals bedoeld onder d) of door de maatregelen en activiteiten zoals bedoeld onder e) ;

d) **factoren**, zoals stoffen, energie, geluid, straling of afval, met inbegrip van radioactief afval, emissies, lozingen en ander vrijkomen in het milieu van stoffen die de toestand van elementen van het milieu zoals bedoeld onder a) of de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens zoals bedoeld onder b) aantasten of waarschijnlijk aantasten;

e) **maatregelen en activiteiten** die uitwerking hebben of kunnen hebben op de onder a), b), c) of d) bedoelde elementen;

f) **maatregelen en activiteiten** die tot doel hebben de toestand van elementen van het milieu zoals bedoeld onder a), de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens zoals bedoeld onder b) of de waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken zoals bedoeld onder c) in stand te houden, te beschermen, te herstellen, te ontwikkelen, en druk erop te voorkomen, in te perken of te compenseren;

g) **kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen** die worden gebruikt in het kader van de onder e) en f) bedoelde maatregelen en activiteiten;

h) **verslagen over de toepassing van de milieuwetgeving**".

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever een zeer ruime invulling heeft willen geven aan het begrip "milieu-informatie". In de Memorie van Toelichting wordt er immers op gewezen dat –

overeenkomstig de ratio legis van het Verdrag van Aarhus en van richtlijn 2003/4/EG – aan het begrip “milieu-informatie”, om de verschillende elementen ervan weer te geven, een ruimere draagwijdte moet worden gegeven dan het begrip “milieu-informatie sensu stricto” (*Parl. St. Kamer*, nr. 51-2511/001, 15). Er is gekozen voor een “open”, maar tegelijk ruime definitie van milieu-informatie (*Parl. St. Kamer*, nr. 51-2511/001, 16).

Voor zover het begrip “milieu-informatie” betrekking heeft op de toestand van de elementen van het milieu, heeft de wetgever zelfs nauwelijks grenzen opgelegd. Zo vallen onder het begrip “de toestand van elementen van het milieu” ook de biologische diversiteit *en haar componenten* (artikel 3, 4°, a) van de wet van 5 augustus 2006). Het begrip “biologische diversiteit” wordt niet gedefinieerd in de wet van 5 augustus 2006, zodat het begrip in beginsel in zijn gewone betekenis moet worden begrepen. De wetgever heeft echter uitdrukkelijk willen aansluiten bij de inhoud van de terminologie gehanteerd in het Verdrag van Aarhus (*Parl. St. Kamer*, nr. 51-2511/001, 16), zodat men kan aannemen dat hij aan de gehanteerde begrippen dezelfde inhoud heeft willen geven als die welke de partijen van het Verdrag van Aarhus hebben gehanteerd. De opstellers van het Verdrag hebben het begrip “biologische diversiteit” opgevat in de zin zoals het wordt gedefinieerd in het Verdrag inzake biologische diversiteit (Rio de Janeiro, 5 juni 1992; bekrachtigd bij wet van 11 mei 1995). Luidens artikel 2 van dat verdrag moet onder “biologische diversiteit” worden begrepen *“de variabiliteit onder levende organismen van allerlei herkomst, met inbegrip van, onder andere, terrestrische, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische complexen waarvan zij deel uitmaken; dit omvat mede de diversiteit binnen soorten, tussen soorten en van ecosystemen”*. Het begrip “ecosysteem” wordt in artikel 2 van het Verdrag inzake biologische diversiteit gedefinieerd als *“een dynamisch complex van gemeenschappen van planten, dieren en micro-organismen en hun niet-levende omgeving, die in een onderlinge wisselwerking een functionele eenheid vormen”*. Virussen, bacteriën en andere micro-organismen maken derhalve deel uit van de biodiversiteit en zijn er componenten van.

De Commissie is op grond van deze analyse van mening dat de gevraagde

informatie als milieu-informatie in de zin van de wet van 5 augustus 2006 moet worden gekwalificeerd. Die informatie heeft immers betrekking op de toestand van elementen van het milieu, in casu de bacterie *Mycobacterium bovis* die rundertuberculose veroorzaakt, op de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens, vermits ook mensen vatbaar zijn voor rundertuberculose, alsook op maatregelen die op de toestand van elementen van het milieu betrekking hebben én op maatregelen en activiteiten die tot doel hebben de toestand van elementen van het milieu en de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens te beschermen, te herstellen en druk erop te voorkomen of in te perken.

4.2 Het onderzoek van de mogelijkheid om uitzonderingsgronden in te roepen

Op grond van artikel 32 van de Grondwet en de wet van 5 augustus 2006 is alle milieu-informatie in het bezit van een milieu-instantie in principe openbaar. Slechts wanneer een uitzonderingsgrond moet of kan worden ingeroepen die voorkomt in artikel 27 van de wet van 5 augustus 2006, een belangenafweging plaatsvindt tussen enerzijds het recht van het publiek dat gediend is met de openbaarmaking van de gevraagde informatie en anderzijds het beschermde belang en op afdoende en pertinente wijze in concreto de weigering kan worden gemotiveerd, kan die informatie aan de openbaarmaking worden onttrokken.

Bij het nagaan of in dit geval een of meer uitzonderingsgronden kunnen worden ingeroepen, stelt de Commissie vast dat slechts de uitzonderingsgronden bedoeld in artikel 27, § 1, 1°, 3°, 6° en 8° van de wet van 5 augustus 2006 in aanmerking kunnen komen als grondslag voor een weigering. Doch ook in het kader van die uitzonderingsgronden kan de aanvraag in elk geval slechts worden afgewezen als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van de in artikel 27 opgesomde belangen (zie artikel 27, § 1, inleidende zin, van de wet van 5 augustus 2006)..

a. De uitzonderingsgrond in artikel 27, § 1, 3° van de wet van 5 augustus 2006

Artikel 27, § 1, 3° van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat een milieu-instantie de openbaarmaking van een aanvraag moet weigeren wanneer

het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van “*het vertrouwelijk karakter van de federale internationale betrekkingen van België en van de betrekkingen van België met de supranationale instellingen en van betrekkingen van de federale overheid met de gemeenschappen en gewesten*”.

Niet alle informatie met betrekking tot de federale internationale betrekkingen van België wordt door deze bepaling beschermd, maar enkel die informatie welke een vertrouwelijk karakter vertoont. Of informatie een vertrouwelijk karakter vertoont, kan slechts worden beoordeeld in het licht van de schade die door de openbaarmaking aan het beschermde belang wordt toegebracht.

Dat er potentieel een rechtszaak zou worden ingespannen tegen het FAVV, waarbij het FAVV het Nederlandse Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie zou kunnen betrekken, betekent nog niet meteen dat het vertrouwelijk karakter van de federale internationale betrekkingen van België in het gedrang zou worden gebracht.

Dat een overheidsinstelling een bepaalde bevoegdheid heeft, houdt ook in dat zij aansprakelijk is voor de uitoefening van die bevoegdheid.

Bovendien blijkt uit de documenten waarvan een kopie wordt gevraagd niet het bestaan van een bepaald beleid dat vertrouwelijk dient te blijven ten aanzien van operatoren om te vermijden dat er misbruik van dit uitgestippelde beleid zou worden gemaakt. Aangezien dergelijke informatie niet in de gevraagde documenten aanwezig is, moet de Federale Beroepscommissie dit argument niet in overweging nemen voor het beoordelen van de uitzonderingsgrond vermeld in artikel 27, § 1, 3° van de wet van 5 augustus 2006.

De Commissie acht het mogelijk dat de relaties met het Nederlandse Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in de toekomst iets formeler dan nu het geval is, zullen verlopen als tot openbaarmaking van de gevraagde correspondentie wordt overgegaan, maar dit zal geenszins tot gevolg hebben dat het vertrouwelijk karakter van de federale betrekkingen van België zou worden geschonden.

b. De uitzonderingsgrond in artikel 27, § 1, 1° van de wet van 5 augustus 2006

Artikel 27, § 1, 1° van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat een milieuinstantie de openbaarmaking van een aanvraag moet weigeren wanneer het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van *“de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden en in het bijzonder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt.”*

De Commissie stelt vast dat de personen die in de briefwisseling worden vermeld in overheidsdienst zijn. Ook al kan niet worden betwist dat ook “ambtenaren” bescherming genieten van de persoonlijke levenssfeer en dat ook aspecten van het beroepsleven onder die bescherming vallen, toch kan niet worden gesteld dat alle activiteiten van ambtenaren onder die bescherming vallen. In casu is moeilijk in te zien dat dit hier het geval zou zijn. Evenmin kan worden beweerd dat elk persoonsgegeven automatisch onder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer valt. Zelfs wanneer bepaalde informatie op de persoonlijke levenssfeer betrekking heeft, dan nog moet er een afweging plaatsvinden met het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking van de gevraagde informatie.

De Commissie ziet in casu niet in dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de ambtenaren wiens namen voorkomen in de briefwisseling en de andere documenten, in het gedrang zou kunnen komen door de openbaarmaking van de gevraagde documenten. Het is dan ook niet nodig om na te gaan of het openbaar belang dat gediend is met de openbaarmaking zwaarder doorweegt dan het belang dat gediend is met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

c. De uitzonderingsgrond in artikel 27, § 1, 6° van de wet van 5 augustus 2006

Artikel 27, § 1, 6° van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat een milieuinstantie de openbaarmaking van een aanvraag moet weigeren wanneer het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van *“het geheim van de beraadslagingen van de federale regering en van de verantwoordelijke overheden die ervan afhangen”*.

De Commissie stelt vast dat uit de informatie die is uitgewisseld tussen en binnen de betrokken Nederlandse en Belgische federale autoriteiten blijkt dat zij overlegd hebben met het oog op de te nemen beslissingen. Artikel 27, § 1, 6° beschermt het geheim van de beraadslagingen niet alleen van de federale regering, doch ook van verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale regering. Het FAVV is een dergelijke verantwoordelijke overheid, zodat de wet van 5 augustus 2006 bescherming biedt voor beraadslagingen die binnen het FAVV plaatsvinden met het oog op een beslissing. Wat de omvang van deze uitzonderingsgrond betreft bevat de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat tot de wet van 5 augustus 2006 geleid heeft de volgende informatie (*Parl. St. Kamer*, nr. 51-2511/001, 38):

“Het doel van deze uitzondering is voornamelijk «om te vermijden dat de politieke discussie wordt lamgelegd». Het is daarom noodzakelijk om het geheime karakter van beraadslagingen in de schoot van de Regering, ministeriële comités, bestuursorganen van openbare instellingen, het Overlegcomité, enz. te beschermen.

*Toch mag aan deze uitzonderingsgrond geen al te ruime interpretatie worden gegeven. Enkel het geheim van de beraadslagingen wordt beschermd. Het begrip «beraadslagingen» moet daarbij worden begrepen in immateriële zin. Een document of een gedeelte ervan wordt met andere woorden aan de openbaarmaking onttrokken wanneer, na afweging blijkt dat de lectuur ervan de inhoud van de discussie tijdens een beraadslaging kenbaar maakt, terwijl het een vertrouwelijke discussie betrof. (*Parl. St. Kamer 1992-93*, nr. 1112/1, 18-19).*

Er dient opgemerkt dat deze uitzondering helemaal niet kan worden ingeroepen om de beslissingen die het gevolg zijn van een beraadslaging aan de openbaarheid te onttrekken.”

Niet alle informatie tijdens een beraadslaging wordt bijgevolg beschermd, maar enkel de persoonlijke opvattingen en meningen van diegenen die bij de vertrouwelijke beraadslaging zijn betrokken.

De interne correspondentie van het FAVV en de correspondentie van het FAVV met het Nederlandse Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie bevatten in grote mate louter feitelijke informatie. In beperkte mate bevat de correspondentie ook opvattingen en meningen met het oog op de besluitvorming.

Het is echter niet voldoende dat de informatie betrekking heeft op persoonlijke opvattingen en meningen tijdens een vertrouwelijke beraadslaging, er moet bovendien worden vastgesteld dat het publiek belang van de openbaarmaking niet zwaarder doorweegt dan het beschermde belang. De Commissie oordeelt dat er in casu een algemeen belang aanwezig is dat zwaarder doorweegt dan de vertrouwelijkheid van de beraadslagingen. Dat algemeen belang bestaat erin dat de bevolking er zich van kan vergewissen dat beslissingen die de volksgezondheid raken met de nodige zorgvuldigheid worden genomen en dat geen onnodige risico's worden genomen op dit vlak.

Om die reden meent de Commissie dat het principe van de openbaarheid in casu niet moet wijken voor de uitzondering m.b.t. het geheim van het beraad.

d. De uitzondering in artikel 27, § 1, 8° van de wet van 5 augustus 2006

Artikel 27, § 1, 8° van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat een milieuinstantie de openbaarmaking van een aanvraag moet weigeren wanneer het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van het belang dat gediend is “*wanneer de aanvraag betrekking heeft op een advies of een mening die een derde vrijwillig en vertrouwelijk aan een milieu-instantie heeft meegedeeld en waarvan hij uitdrukkelijk heeft gevraagd het als vertrouwelijk te behandelen tenzij hij met de openbaarmaking instemt*”.

Om deze uitzonderingsgrond in te roepen moet cumulatief aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Zo moet de aanvraag in de eerste plaats betrekking hebben op een advies of een mening. De Commissie erkent dat in bepaalde van de documenten, meer bepaald de briefwisseling en het mailverkeer door ambtenaren, een mening of advies wordt geuit. Volgens de omschrijving van de uitzonderingsgrond in de wet moet die mening of dat advies echter worden geuit door “een derde”. De Commissie is van mening dat de verhouding tussen besturen er niet één is van derden. In elk geval blijkt uit de briefwisseling niet dat uitdrukkelijk de vertrouwelijkheid werd ingeroepen, zodat aan die voorwaarde niet is voldaan. Aangezien al niet voldaan is aan twee voorwaarden, moet de Commissie niet verder onderzoeken of deze uitzondering kan worden ingeroepen, aangezien het voldoende is dat aan

één van de voorwaarden niet is voldaan opdat de uitzonderingsgrond niet kan worden ingeroepen.

5. Besluit

De Commissie beslist dat het FAVV aan de landbouwvennootschap X toegang dient te verlenen tot de gevraagde informatie, en dit binnen 14 dagen na de betekening van deze beslissing.

Brussel, 14 juni 2011.

De Commissie was als volgt samengesteld:

Jo Baert, voorzitter

Frankie Schram, secretaris en lid

Maud Istasse, lid

Steven Vandenborre, lid

F. SCHRAM
secretaris

J. BAERT
voorzitter