



Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

27 december 2011

BESLISSING nr. 2011-6

over de weigering om toegang te geven tot
inspectieverslagen van de horeca

(FBC/2011/2)

ENGELS/Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen

1. Feiten

Bij brief van 3 juni 2011 vraagt de heer Rudy Engels aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV), op basis van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie, om een kopie van de “inspectieverslagen” van de horeca uit de periode januari-december 2009 (of 2010, indien deze beschikbaar zijn), bij voorkeur in digitale vorm. Hij vermeldt dat hij die vraag stelt “naar aanleiding van een journalistiek onderzoek en de recente gebeurtenissen bij Quick in Frankrijk”.

Bij brief van 22 juni 2011 weigert het FAVV de toegang tot de gevraagde documenten, op grond van volgende argumenten:

- De wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie is niet van toepassing op de gevraagde documenten. Het FAVV verwijst daarbij naar advies 2011-185 van 11 april 2011 van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, uitgebracht op vraag van dezelfde verzoeker, en waarvan het meent dat deze Commissie zich heeft vergist over de inhoud van de definitie van “milieu-informatie”.
- De verslagen zijn geen bestuursdocumenten, maar handelingen die zijn verricht in de hoedanigheid van aan de rechterlijke macht onderworpen ambtenaren, zodat de openbaarheidswetgeving niet van toepassing is.
- De documenten bevatten tal van persoonlijke gegevens, zoals de naam van de verantwoordelijke, het adres van de inrichting, de naam van de inrichting, ... Aan de hand van die elementen zouden natuurlijke personen makkelijk kunnen worden geïdentificeerd, wat hun eer kan aantasten. Omdat verspreiding van die informatie de betrokkenen groot nadeel kan berokkenen, is de uitzondering van artikel 27, § 1, 1° van de wet van 5 augustus 2006 van toepassing.
- De wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur legt de verplichting op dat de aanvrager een “belang” moet aantonen als hij vraagt naar documenten van persoonlijke aard. Dat “belang” moet worden geïnterpreteerd als het belang dat vereist is om bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring te kunnen indienen, dat wil zeggen dat het persoonlijk, actueel, zeker en wettig moet zijn. De aanvrager toont nergens aan dat hij

een dergelijk belang heeft en er kan geen sprake zijn van een “persoonlijk” belang wanneer de aanvraag om journalistieke redenen gebeurt.

- De publicatie van die verslagen zou men kunnen beschouwen als een verdoken straf. Het algemene rechtsbeginsel “nulla poena sine lege” duldt geen uitzonderingen.

Bij mail van 28 juni 2011 dienen de heer Rudy Engels en mevrouw Carmen De Rudder een beroep in bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie, hierna Commissie genoemd.

Bij mail van 28 juni 2011 vraagt het secretariaat van de Commissie het FAVV om een kopie van het administratief dossier. Ook wordt het FAVV gevraagd zijn standpunt m.b.t. de openbaarmaking van de gevraagde documenten te verduidelijken.

Bij brief van 6 juli 2011 bezorgt het FAVV aan de Commissie een aantal checklists die bij de controles worden gebruikt en in de begeleidende brief zet de gedelegeerd bestuurder het standpunt van het FAVV als volgt uiteen:

“Ik wil meteen aanstippen dat uit de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie lijkt voort te vloeien dat die Commissie niet bevoegd blijkt te zijn voor de hier bedoelde materie. Volgens artikel 3, 4° van die wet is immers duidelijk vereist dat die informatie invloed heeft op de elementen van het milieu. Dat is de enige mogelijke interpretatie die men kan geven aan de woorden “voorzover zij worden of kunnen worden aangetast door de (...) elementen van het milieu (...).”

Die eis komt trouwens ook naar voren uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 5 augustus 2006, de aanhef van Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad, welke richtlijn bij die wet wordt omgezet, alsook het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie en rechtspraak en deelname van het publiek aan de besluitvorming inzake milieuaangelegenheden. Het is echter overduidelijk dat de gegevens over de naleving van de voorschriften inzake levensmiddelenhygiëne door de horecasector

geenszins invloed hebben op de in de wet bedoelde elementen van het milieu.

Daarnaast moet het toepassingsgebied van deze wetgeving worden geanalyseerd vanuit de door de wetgever nagestreefde doelstellingen. Die doelstellingen zijn duidelijk uiteengezet in de memorie van toelichting van die wet: de kwaliteit van het milieu verbeteren dankzij de aan de burger verleende toegang tot informatie dienaangaande en het publiek betrekken bij het duurzame milieubeheer. Het is moeilijk om in te zien hoe een duurzaam milieubeheer of de verbetering van het milieu beïnvloed zouden kunnen worden door de publicatie van de gevraagde documenten.

Hoewel de auteurs de term milieu-informatie zo ruim mogelijk hebben willen omschrijven, kan die definitie nooit worden losgemaakt van het begrip “milieu” als zodanig en van de door de wetgever vastgelegde doelstelling, omdat anders de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur zou worden uitgehold. Als men de wet van 5 augustus 2006 zou toepassen telkens wanneer de mens bij de betreffende informatie is betrokken, zouden alle bestuursdocumenten binnen het toepassingsgebied ervan vallen. Dat is echter niet de wil die de wetgevende macht bij de stemming van de wet te kennen heeft gegeven.

Anderzijds lijkt dit verzoek, wat de grond betreft, onrechtmatig en moet het daarom worden afgewezen. Het Agentschap werkt in de context van zijn controles immers met vooraf vastgelegde checklists. De checklists voor de horecasector beslaan gemiddeld 20 pagina's per controle. De berekening is dan ook eenvoudig: ongeveer 20.000 controles maal 20 pagina's is gelijk aan 400.000 pagina's die aan u zouden moeten worden verstrekt. Dat is materieel onmogelijk (en lijkt bovendien overbodig), temeer daar die documenten verspreid zijn over de verschillende provinciale controle-eenheden (PCE's) van het FAVV die moeten instaan voor de controle.

Er zij verder aangestipt dat de documenten “naamloos” zouden moeten worden gemaakt, ook als het gaat om rechtspersonen, aangezien natuurlijke personen makkelijk geïdentificeerd zouden kunnen worden aan de hand van de gegevens over de operatoren. Dergelijke gegevens vallen echter onder de bescherming van de wet van 8 december 1992

betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

Het is duidelijk dat de inzameling van de gegevens en het “naamloos maken” ervan een titanenwerk is dat door het personeel van het Agentschap zou moeten worden verricht. Er bestaat echter geen twijfel over dat het personeel bij voorrang moet worden ingezet voor de in de wet- en regelgeving vastgelegde opdrachten van de instelling. Deze elementen doen uiteraard geenszins afbreuk aan de motivering die is opgenomen in de beslissing tot weigering die aan de h. ENGELS werd gericht.

Het is voor het Agentschap hoe dan ook materieel onmogelijk om u alle gevraagde documenten te verstrekken.”

Bij brief van 13 juli 2011 meldt het secretariaat van de Commissie aan de heer Engels en aan het FAVV dat zij, ingevolge het verstrijken van het mandaat van de leden, tijdelijk onbevoegd is om de zaak te behandelen.

Bij brief van 5 oktober 2011 meldt het secretariaat van de Commissie aan de heer Engels en aan het FAVV dat zij, ingevolge de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van 5 oktober 2011 van het koninklijk besluit van 26 september 2011 tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 april 2007 houdende de benoeming van de leden van de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie (*BS 18/6/2007*, p. 33.268), opnieuw bevoegd is om de zaak te behandelen.

In de brief aan het FAVV wordt het Agentschap verzocht om een representatief staal van de gevraagde documenten aan de Commissie te bezorgen. Per mail wordt het FAVV ook uitgenodigd om zijn standpunt op een hoorzitting toe te lichten. Op beide vragen wordt niet geantwoord.

Op 28 oktober 2011 neemt de Commissie een tussentijdse beslissing (beslissing nr. 2011-2): het beroep wordt in hoofde van mevrouw Carmen De Rudder onontvankelijk verklaard en het FAVV wordt verzocht om uiterlijk tegen 10 november 2011 aan de Commissie een representatief staal van de documenten te bezorgen.

Bij brief van 10 november 2011 bezorgt het FAVV een doos met een aantal dossiers. Bovendien bevestigt ze haar standpunt dat ze de bevoegdheid van de Commissie betwist en argumenteert dit als volgt:

“Alhoewel de wet van 8 december 1992 betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens weliswaar niet van toepassing is op rechtspersonen dienen algemene principes nageleefd te worden in het kader van haar toepassing (nl finaliteit, legitimiteit en verenigbaarheid): ik verwijs u daarvoor naar het advies nr. 22/2005 van 21 december 2005 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, waarvan kopie eveneens in bijlage.

Betreffende deze problematiek heeft de Minister van Landbouw op een parlementaire vraag een antwoord geformuleerd waarin pertinente informatie werd medegedeeld (zie document bijgevoegd). In de huidige stand van zaken wordt het accent gelegd op het sensibiliseren en het informeren van de sector vooraleer, op basis van de evaluatie van de acties aangaande, tot de publicatie van de inspectieverslagen over te gaan.”

Het secretariaat van de Commissie stelt evenwel vast dat de toegestuurde documenten geen betrekking hebben op het voorwerp van het beroep en verzoekt het FAVV bij mail van 25 november 2011 aan de Commissie alsnog een representatief staal te bezorgen. De Commissie ontvangt op 1 december 2011 een beperkt staal van de documenten waarvan de aanvrager om een kopie heeft verzocht.

Op de vraag om zijn standpunt nader uiteen te komen zetten op een hoorzitting, antwoordt het FAVV positief. Die hoorzitting vindt plaats op 12 december 2011. Uit de uitleg die het FAVV op de hoorzitting verstrekt blijkt dat de meeste inspecties gebeuren aan de hand van checklisten die naar gelang van de sector anders zijn. De aard van de inspecties verschilt echter: zo moeten routinecontroles worden onderscheiden van inspecties als gevolg van een klacht. Bij routinecontroles worden gestandaardiseerde controlerapporten aan de hand van checklisten opgesteld. De inspecteur noteert de vaststellingen en overloopt achteraf alles nog eens met de operator, d.i. de verantwoordelijke van de gecontroleerde inrichting. Sinds 2010 is de mogelijkheid gecreëerd voor de controleur om in de controlerapporten telkens een korte toelichting te noteren. Een ander type van rapporten

zijn de standaardrapporten. Deze bevatten vaststellingen die niet in de controlerapporten kunnen worden opgenomen. Soms vinden ook monsternames plaats, waarover dan naderhand een monsternemingsverslag wordt opgesteld.

Aangezien tijdens de hoorzitting is gebleken dat aan de Commissie geen controlerapporten waren bezorgd waarop toelichting voorkomt en evenmin standaardrapporten of monsternemingsverslagen zijn meegedeeld, is ook van deze documenten een representatief staal opgevraagd.

Op 19 december 2011 is een vertegenwoordiger van de Commissie ook nog eens ter plaatse bij het FAVV de beschikbare informatie gaan inzien. Daarbij is gebleken dat in bepaalde gevallen ook CVTI-enquêteformulieren voorhanden zijn. Dat zijn formulieren die het FAVV gebruikt wanneer het op vraag van de gezondheidsinspectie gerichte inspecties doet bij aanwijzingen van collectieve voedseltoxi-infectie (CVTI).

2. Voorwerp van het beroep

Het verzoek van de heer Engels heeft als initieel voorwerp de horeca-inspectieverslagen van 2010. Aangezien deze documenten beschikbaar zijn bij het FAVV, wordt het voorwerp van het beroep tot die categorie beperkt.

3. De gegrondheid van het beroep

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

In eerste instantie dient de Commissie te bepalen of de gevraagde informatie onder het toepassingsgebied van de wet van 5 augustus 2006 valt.

a. Het personeel toepassingsgebied

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 (artikel 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. Met het oog hierop is het agentschap belast met het uitwerken, toepassen en controleren van maatregelen die betrekking hebben op de analyse en de beheersing van de risico's die de gezondheid van de consumenten kunnen schaden.

In het belang van de volksgezondheid is het agentschap bevoegd voor:
1° de controle, het onderzoek en de keuring van de voedselproducten en hun grondstoffen in alle stadia van de voedselketen, en dit in het belang van de volksgezondheid;

2° de controle en de keuring van de productie, de verwerking, de bewaring, het vervoer, de handel, de in- en uitvoer, de productie-, verwerking-, verpakking-, verhandeling-, opslag- en verkoopplaatsen van de voedselproducten en hun grondstoffen alsmede alle andere plaatsen waar zich elk product of elke materie behorend tot de bevoegdheden van het Agentschap kunnen bevinden of waar zich zaken kunnen bevinden die toelaten inbreuken vast te stellen;

3° het verlenen, schorsen en intrekken van erkenningen en vergunningen verbonden aan de uitoefening van zijn opdracht;

4° de integratie van en uitwerking van traceer- en identificatiesystemen van de voedselproducten en hun grondstoffen in de voedselketen en de controle erop;

5° de inzameling, de ordening, het beheer, de archivering en de verspreiding van alle informatie in verband met haar opdracht. De Koning stelt bij een in de Ministerraad overlegd besluit de regels vast met betrekking tot de organisatie, de werking en de toegankelijkheid van databanken, die door het agentschap of met zijn medewerking kunnen worden uitgebouwd; het Agentschap kan de gegevens aan de gewestelijke overheden over maken die voor de uitvoering van hun reglementaire opdrachten noodzakelijk zijn;

6° de uitbouw en de doorvoering van een beleid inzake preventie, sensibilisatie en informatie, in overleg met de gewesten en de gemeenschappen;

7° het toezicht op de naleving van de wetgeving betreffende alle schakels van de voedselketen.

Daarnaast wordt aan het FAVV een adviesbevoegdheid toegekend.

Het FAVV heeft in de eerste plaats controlebevoegdheden, geen gerechtelijke bevoegdheden. Daarom bepaalt artikel 3, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen (*BS 28 februari 2001*) het volgende: *“Onverminderd de ambtsbevoegdheden van de officieren van gerechtelijke politie zien de daartoe door de minister aangewezen statutaire en contractuele personeelsleden van het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen toe op de uitvoering van de bepalingen van dit besluit, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen en van de*

uitvoeringsbesluiten daarvan, van de wetten bedoeld in artikel 5 van diezelfde wet van 4 februari 2000 en van de uitvoeringsbesluiten daarvan evenals van de verordeningen van de Europese Unie en die behoren tot de bevoegdheden van het Agentschap.”

Er kan dan ook geen twijfel over bestaan dat het FAVV een milieuinstantie is in de zin van artikel 3, 1°, a) van de wet van 5 augustus 2006.

b. Het materieel toepassingsgebied

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 (cf. a) van artikel 3, 4°, van de wet van 5 augustus 2006), 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*. 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.

Krachtens artikel 3, 4°, b), van de wet van 5 augustus 2006 is elke informatie waarover het FAVV beschikt betreffende de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen als milieu-informatie te beschouwen voor zover ze worden of kunnen worden aangetast door de onder artikel 3, 4°, a), van de wet bedoelde elementen van het milieu.

De controle of de hygiëne voldoende gegarandeerd is in horecazaken, waarbij wordt vastgesteld of er bacteriën of andere micro-organismen al of niet aanwezig zijn, brengt de informatie daarover onder het begrip “milieu-informatie”.

Uit de analyse van de dossiers die het FAVV aan de Commissie heeft bezorgd en die welke door de Commissie ter plaatse zijn ingezien, blijkt dat hierin verschillende documenten worden aangetroffen: verslagen, verwittigingen en processen-verbaal. De Commissie is van mening dat onder “inspectieverslagen” moeten worden begrepen:

- controleverslagen;
- analyseverslagen van de monsternames;
- standaardrapporten;
- CVTI-enquêteformulieren.

De Commissie meent dat volgende documenten niet onder het voorwerp van het beroep vallen:

- de waarschuwingen;
- de processen-verbaal;
- documenten die worden opgesteld in opdracht van de gerechtelijke overheden.

De controleverslagen, die uit ingevulde checklists bestaan, hebben betrekking op volgende elementen:

- Missiegegevens
 - Missienummer
 - Naam operator
 - Adres operator
 - Missie gepland vanaf ... tot en met
 - Controleadres
 - Al dan niet gerechtelijk onderzoek
 - Afsluiting
 - Onderzochte aspecten
 - Maatregelen en documenten
 - Identificatie controleur
- Detailgegevens van de operator
 - Vestigingseenheid
 - FAVV benaming
 - KBO benaming
 - FAVV gegevens
 - KBO gegevens
 - FAVV functie
 - KBO-functie
 - Anomalieën
 - Activiteiten
 - Erkenningen en toelatingen
 - Legacy
 - Autocontrole
 - Financiering
- Infrastructuur, inrichting en hygiëne
 - o Alle lokalen
 - o Ruimtes waar levensmiddelen worden bereid, behandeld of verwerkt
 - o Ontvangst, stockage, productie, verwerking en distributie van levensmiddelen

- Overige GHP: afval, watervoorziening, persoonlijke hygiëne, opleiding, reiniging en ontsmetting, ongediertebestrijding, huisdieren, extern transport
- Rookreglementering
 - Drankgelegenheid
 - Restaurant en andere horeca-inrichtingen
 - Frietkraam
- Distributie: voedingsmiddelen etikettering
 - Algemeen/verplichte vermeldingen
 - Diepvriesproducten (niet van toepassing op consumptie-ijs)
 - Voedingswaarde etikettering
 - Reclame
- Horeca en grootkeukens autocontrole
 - Inrichtingen met versoepelingen en waar wordt verwerkt
 - Voor de andere inrichtingen
- Horeca en grootkeukens: meldingsplicht
 - Meldingsplicht
- Horeca/collectiviteiten/melkkeukens: traceerbaarheid
 - Register IN
 - Register OUT
 - Relatie tussen IN en OUT
 - Bewaring van documenten
- Inspectie autocontrole voor de horeca
 - Inleiding: checklist
 - HACCP light
 - Full HACCP.

Voor elk van deze aspecten worden een aantal indicatoren vermeld gebaseerd op de bestaande Europese of Belgische wetgeving. Voor elke indicator wordt een beoordeling gegeven. Deze kunnen de volgende zijn:

- C: conform
- NC: niet-conform
- NA: niet van toepassing.

Voor elke indicator is een wegingsfactor toegekend die aangeeft wat het gewicht ervan is.

Op de controleformulieren is er bovendien voorzien in de mogelijkheid om commentaar toe te voegen. Daarvan blijkt in de aan de Commissie bezorgde verslagen slechts sporadisch gebruik te zijn gemaakt.

Bovendien is het commentaar in die verslagen slechts in zeldzame gevallen als milieu-informatie te kwalificeren.

Deze controleverslagen bevatten derhalve nauwelijks of geen milieu-informatie in de zin van de wet van 5 augustus 2006. Weliswaar heeft de informatie betrekking op de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen, maar volgens de wet valt dat deze informatie slechts onder het toepassingsgebied ervan “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)”. Bij de interpretatie van deze bepaling kan trouwens inspiratie worden gevonden in de Memorie van Toelichting:

“De dimensie Leefmilieu-Gezondheid wordt evenzeer geïdentificeerd als een onderdeel van milieu-informatie in de mate waarin de gezondheid van de mens, zijn veiligheid evenals zijn leefomstandigheden zijn of kunnen worden aangetast door de verschillende elementen zoals de toestand van het milieu, vervuilende stoffen en/of de activiteiten en maatregelen die een impact op het milieu in de ruime zin van het woord hebben. De aantasting van de voedselketen moet eveneens onder het algemeen begrip van veiligheid van de mens worden begrepen.” (Parl. St. Kamer, 2005-2006, DOC 51 2511/001, 17).

De Commissie is van oordeel dat de enquêteformulieren collectieve voedseltoxi-infectie en de monsternamerverslagen volledig onder het begrip “milieu-informatie” vallen.

De Commissie heeft ook vastgesteld dat de standaardrapporten daarentegen slechts sporadisch milieu-informatie in de zin van de wet van 5 augustus 2006 bevatten.

Al bevatten de controleverslagen veelal geen milieu-informatie, toch sluit de Commissie niet uit dat, wat die verslagen betreft, in het commentaar van zowel de controleur als van de operator wel degelijk milieu-informatie aanwezig kan zijn, bv. indien maatregelen worden voorgesteld om aan tekortkomingen op het vlak van de hygiëne te voldoen of bv. wanneer wordt vastgesteld dat er schimmels aanwezig zijn.

Om informatie te kwalificeren als milieu-informatie in de zin van de wet van 5 augustus 2006 gaat, is overigens – in tegenstelling tot wat het FAVV voorhoudt – niet vereist dat het controleverslag van de naleving van de voorschriften inzake levensmiddelenhygiëne door de horecasector op zich invloed moet hebben op de in de wet bedoelde elementen van het milieu.

In tegenstelling tot wat het FAVV stelt, komt het recht van toegang tot dergelijke verslagen wel degelijk tegemoet aan de door de internationale, Europese en nationale wetgever nagestreefde doelstellingen. Het recht van toegang van het publiek tot milieu-informatie beoogt immers naast het realiseren van een gedragswijziging van het eigen gedrag ook een externe druk te creëren op actoren die de kwaliteit van het milieu aantasten, waarbij er niet aan voorbij kan worden gegaan dat ook de mens onderdeel is van het milieu.

De Commissie betwist niet dat het FAVV in een aantal gevallen een rol speelt in het opsporings- en gerechtelijk onderzoek die onder het toezicht staan van de rechterlijke macht. De inspectieverslagen waartoe de aanvrager toegang heeft gevraagd vallen hier evenwel niet onder. Dit kan eventueel wel het geval zijn voor de processen-verbaal die door het FAVV worden opgesteld. Aangezien de aanvraag hierop geen betrekking heeft, moet de Commissie niet verder onderzoeken in welke hoedanigheid het FAVV optreedt bij het opstellen van de processen-verbaal.

3.2. 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 in de wet van 5 augustus 2006 werd erkend, 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 één of meer uitzonderingsgronden kunnen worden ingeroepen, stelt de Commissie vast dat slechts de uitzonderingsgronden aanwezig in artikel 27, § 1, 1° (schade aan de persoonlijke levenssfeer), artikel 27, § 1, 7° (vertrouwelijke commerciële en industriële informatie), artikel 27, § 1, 4° (de opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten) en artikel 32, § 2, 1° (aanvraag kennelijk onredelijk) van de wet van 5 augustus 2006 in aanmerking kunnen komen als grondslag voor een weigering. Maar 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 het specifiek belang dat gediend is met de weigering om openbaar te maken.

a. De uitzonderingsgrond in artikel 32, § 2, 1° van de wet van 5 augustus 2006

Artikel 32, § 2, 1° van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat de milieuinstantie een aanvraag afwijst wanneer de aanvraag kennelijk onredelijk is. De verschillende documenten die naar aanleiding van een inspectie worden opgesteld bevinden zich in een informatiebeheerssysteem dat zowel een invulmodule voor de inspectieleden bevat als een module die toelaat om alle documenten die betrekking hebben op een missie of een operator op te vragen. Er bestaat dus geen directe mogelijkheid om alle documenten die betrekking hebben op de inspectie van de horeca in één keer op te vragen. Toch kan volgens de Commissie niet zomaar worden besloten dat de aanvraag kennelijk onredelijk is. De inspectierapporten zijn immers gestandaardiseerd en in een digitale vorm beschikbaar. Het gedecentraliseerd karakter van de wijze waarop de inspectieverslagen tot stand komen, verhindert niet dat er toch centraal toegang kan worden verkregen tot die verslagen. Ook al betreft de totale hoeveelheid volgens het FAVV ongeveer 400.000 pagina's, toch maakt dit op zich in casu de aanvraag niet onredelijk. Het onderzoek van de Commissie toont immers aan dat de documenten waarin milieu-informatie kan worden teruggevonden relatief beperkt in aantal zijn. Evenmin maakt het FAVV het aannemelijk dat het voldoen aan dit verzoek de werking van de instelling zelf onmogelijk zou maken of sterk zou bemoeilijken. De Commissie wenst er verder op te wijzen dat het grondrecht aanwezig in artikel 32 van de Grondwet ook positieve verplichtingen inhoudt voor overheden en dat zij hun systemen zo dienen uit te bouwen dat toegang ook effectief kan worden uitgeoefend.

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 wenst erop te wijzen dat de persoonlijke levenssfeer als dusdanig niet kan ingeroepen worden om de openbaarmaking van milieu-informatie te weigeren. Dit kan slechts in de mate de persoonlijke levenssfeer ook een juridische bescherming geniet en het publiek belang niet zwaarder doorweegt dan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De aanwezigheid van een naam en andere identificatiegegevens is op zich een onvoldoende reden, opdat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het gedrang zou kunnen zijn. Bovendien geldt de bescherming in de eerste plaats de bescherming van natuurlijke personen. Ook al heeft het Europees Hof voor de rechten van de mens in een specifiek geval geoordeeld dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ook kan gelden ten aanzien van rechtspersonen, toch moet rekening worden gehouden met de concrete situatie waarin deze uitspraak werd gedaan en kan deze redenering niet zomaar worden doorgetrokken tot de naam van een rechtspersoon, tenzij de informatie een onmiddellijke verwijzing bevat naar een natuurlijke persoon.

Bovendien geldt de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet absoluut: tot de bescherming van bepaalde informatie die op een persoon betrekking heeft, kan maar worden besloten na een afweging tussen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking van die informatie. In casu is ongetwijfeld een algemeen belang voorhanden dat gediend is met de openbaarmaking van de identificatiegegevens, namelijk kennis te kunnen krijgen van het feit dat een horecabedrijf, dat voor iedereen toegankelijk is, onvoldoende de hygiënevoorschriften heeft

gerespecteerd en in bepaalde gevallen zelfs een risico kan vormen voor de bevolking of een deel van de bevolking, of integendeel wel voldoende garanties biedt voor het respecteren van de milieuhygiëneregels.

c. De uitzonderingsgrond in artikel 27, § 1, 7° van de wet van 5 augustus 2006

Artikel 27, § 1, 7° 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 vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie, wanneer deze informatie wordt beschermd om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is met de openbaarmaking instemt*”.

Ook al kan niet worden betwist dat het openbaar maken van de hygiënische toestand economische en morele schade kan toebrengen aan een horecabedrijf dat niet heeft voldaan aan de door de wetgeving vastgelegde kwaliteitsvereisten, toch kan het al dan niet in overeenstemming zijn met deze kwaliteitsvereisten niet als vertrouwelijke commerciële en industriële informatie worden beschouwd die dient te worden beschermd om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren. De Commissie oordeelt dan ook dat deze uitzonderingsgrond niet kan worden ingeroepen om de inspectieverslagen niet openbaar te maken.

d. De uitzonderingsgrond in artikel 27, § 1, 4° van de wet van 5 augustus 2006

Artikel 27, § 1, 7° 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 opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten*”.

Aangezien in de gevraagde documenten weliswaar wordt aangegeven in welke mate een horecabedrijf al dan niet de wettelijke regels heeft nageleefd, kan niet worden besloten dat de opsporing of vervolging van strafbare feiten nadeel zou ondervinden door de openbaarmaking van de

informatie die in deze verslagen zijn opgenomen. In die zin bevatten de inspectieverslagen ook te weinig precieze informatie.

Aangezien de Commissie niet kan aannemen dat de openbaarmaking van de inspectieverslagen schade zou kunnen toebrengen aan het opsporen of vervolgen van strafbare feiten, moet niet worden nagegaan of het publiek belang gediend is met de openbaarmaking van deze informatie.

De Commissie is daarom van oordeel dat ook deze uitzonderingsgrond niet dienstig kan worden ingeroepen om bepaalde informatie uit de inspectieverslagen van de horecabedrijven door het FAVV te verwijderen.

4. Besluit

De Commissie stelt vast dat de inspectieverslagen waarvan om een kopie is verzocht slechts in beperkte mate milieu-informatie in de zin van de wet van 5 augustus 2006 bevatten. De Commissie oordeelt dat, wat de erin opgenomen milieu-informatie betreft, geen enkele uitzonderingsgrond kan worden ingeroepen, zodat niets zich er tegen verzet die informatie openbaar te maken. Het gaat meer bepaald om de CVTI-enquêteformulieren en de monsternamerverslagen, alsook om, in voorkomend geval, bepaalde elementen van de controleverslagen en de standaardrapporten opgemaakt in 2010. Die informatie dient openbaar te worden gemaakt binnen 14 dagen na de betekening van deze beslissing.

Brussel, 27 december 2011.

De Commissie was als volgt samengesteld:

Jo Baert, voorzitter
Frankie Schram, secretaris en lid
Angélique Gérard, lid
Marie De Lombaert, plaatsvervangend lid

F. SCHRAM
secretaris

J. BAERT
voorzitter