



Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

4 maart 2013

BESLISSING nr. 2013-3

over de weigering om toegang te geven tot
inspectieverslagen van dierentuinen en van de
controleverslagen bij roofvogelhouders

(FBC/2013/1)

X/FOD VOLKSGEZONDHEID, VEILIGHEID VAN DE
VOEDSELKETEN EN LEEFMILIEU

1. Een overzicht

Bij brief van 22 december 2012 vraagt de heer X aan de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, Inspectie Dierenwelzijn om inzage in de controleverslagen van inspecties die de FOD hield bij roofvogelhouders in 2011 en 2012. In een brief van dezelfde datum vraagt hij aan de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, Inspectie Dierenwelzijn om inzage in de controleverslagen van inspecties die de FOD hield bij dierentuinen in 2011 en 2012.

Bij brief van 11 januari 2013 weigert de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu de toegang om volgende redenen:

- Op grond van artikel 6, § 1 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, is een federale overheidsdienst verplicht een aanvraag tot inzage in bestuursdocumenten te weigeren, wanneer het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van o.a. het belang van de opsporing of vervolging van strafbare feiten. Dit heeft tot gevolg dat verslagen van controles die aanleiding hebben gegeven tot het opstellen van een proces-verbaal en waarvan het strafrechtelijke luik voor zover ons bekend niet is afgesloten niet kunnen meegedeeld worden.
- Op grond van artikel 6, § 2 van de wet van 11 april 1994 moet een federale overheidsdienst een vraag tot inzage in bestuursdocumenten weigeren, wanneer de aanvraag afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon heeft ingestemd. Inzage van verslagen van controles bij natuurlijke personen en van verslagen waarin personen bij naam genoemd en beoordeeld worden, is dan ook enkel mogelijk mits akkoord van de betrokkene.
- Overeenkomstig artikel 4 van de wet van 11 april 1994 dient de aanvrager voor inzage in documenten van persoonlijke aard een belang aan te tonen. Het moet daarbij gaan om een persoonlijk, rechtstreeks, actueel en wettig belang. Verslagen van controles bij natuurlijke personen bevatten steeds een beoordeling of een waardeoordeel van de betrokken persoon. Ook bij controles van dierentuinen worden de betrokken personen (beheer, personeel,

...) beoordeeld. Bijgevolg gaat het hierbij telkens om documenten van persoonlijke aard.

Tegen deze beslissing stelt de heer X bij brief van 6 februari 2013, ontvangen op 12 februari 2012, een beroep in bij de Federale Beroepscommissie, hierna Commissie genoemd.

Bij mail van 12 februari 2013 vraagt het secretariaat van de Commissie dat de Dienst Dierenwelzijn van het Directoraat-generaal Dier, Plant en Voeding van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu de Commissie de gevraagde documenten zou verstrekken.

Bij mail van 22 februari 2013 bezorgt de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu de gevraagde documenten.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van oordeel dat het beroep ontvankelijk is. Artikel 35 van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat de aanvrager beroep kan instellen bij de federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie tegen een beslissing van een milieu-instantie bedoeld in artikel 4, § 1, of na het verstrijken van de termijn waarbinnen de beslissing moest worden genomen, of in geval van weigering van uitvoering of een onwillige uitvoering van een beslissing of enige andere moeilijkheid die hij ondervindt bij de uitoefening van de rechten die deze wet toekent. Het beroep moet worden ingediend binnen een termijn van zestig dagen. Het beroep werd ingediend op 6 februari 2013 tegen een beslissing van 11 januari 2013 en dus binnen de wettelijk bepaalde termijn.

3. De gegrondheid van de aanvraag

3.1 De toepasselijkheid van de wet van 5 augustus 2006

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 deze wet gedefinieerd als “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.”

De FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu valt onder dit begrip (zie *Parl. St. Kamer*, 2005 – 2006, 51 2511/001, 12 – 13). Het beroep is bijgevolg gericht tegen een milieu-instantie in de zin van de wet van 5 augustus 2006. Dit aspect wordt trouwens niet betwist.

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**".

De Commissie wil erop wijzen dat het begrip milieu-informatie een heel ruime invulling heeft. Het feit dat in de definitie een veelheid aan exemplarische opsommingen voorkomt duidt erop dat aan het begrip geen enge invulling mag worden gegeven.

De Commissie ontving van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen vier documenten, die niet op uniforme wijze zijn opgesteld.

Document 1 met ref. dossier ZP 21008 bevat volgende gegevens:

- de datum van de controle en van de vaststellende ambtenaar
- de betrokken personen
- de geschiedenis
- de vaststellingen
- de vastgestelde inbreuken
- de maatregelen
- de procedure
- de personen aan wie de verwittiging wordt verstrekt

Document 2 zonder referentienummer bevat volgende gegevens:

- de naam en het adres van de inrichting
- de naam en het adres van de verantwoordelijke
- de controlerende ambtenaren
- de erkenningsprocedure
- het voldaan zijn aan de wettelijke voorwaarden voor het verblijf van de dieren – veiligheid
- het voldaan zijn aan de hygiënische zorgen en toezicht van een dierenarts
- het voldaan zijn van de informatie voor de bezoeker – educatief programma
- het voldaan zijn van de voorwaarden voor het kweken van dieren – programma van conservering van soorten
- de aanwezigheid van het register
- de conclusies met aanbevelingen

Document 3 zonder referentienummer als gevolg van een klacht bevat volgende gegevens:

- een beschrijving van de inhoud van de klacht
- de vaststellingen als gevolg van de controle
- overzicht van de opgelegde maatregelen

Document 3 zonder referentienummer, controle van 11 augustus 2011 Aviflora, bevat volgende gegevens:

- een beschrijving van de kwaliteit van de dierenverblijven
- een beschrijving van de hygiëne en verzorgen van de dieren
- een beschrijving van de educatieve aspecten
- het voldaan zijn van de administratieve verplichtingen

- de beoordeling van de aanwezigheid van een dierenartslokaal
- de aanwezigheid van een eerstehulp post
- de aanwezigheid van foto's met roofvogels
- de aanwezigheid van een papegaaishouder
- een besluit

De Commissie is van mening dat niet alle gegevens als milieu-informatie kunnen worden beschouwd. Dit is het geval voor zover het gaat over louter administratieve gegevens, de beschrijving van de procedure en de didactische kwaliteiten van de inrichting. Als milieu-informatie moet wel worden beschouwd de beschrijvingen die betrekking hebben op de leefsituatie waarin de dieren zich bevinden (artikel 3,4°, a)), de maatregelen die ten aanzien van de dieren worden genomen (artikel 3, 4°, e) en f)) en informatie die betrekking heeft op het gevaar dat dieren eventueel voor de mens vormen (artikel 3, 4°, b)). Hiertoe hoort ook de informatie die toelaat de inrichting te identificeren en de identificatie van de personen die de vaststellingen hebben verricht. Er anders over oordelen zou immers niet toelaten de vorige informatie te situeren.

3.2 De toepasselijkheid van uitzonderingsgronden

3.2.1 De vereiste van een belang

In tegenstelling tot wat het geval is op grond van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur vereist de wet van 5 augustus 2006 nooit het beschikken over of het aantonen van een belang. Voor de door de Commissie als milieu-informatie geïdentificeerde informatie kan dan ook nooit een belang worden vereist.

3.2.2 Het voorhanden zijn van wettelijke uitzonderingsgronden

De wet van 5 augustus 2006 laat slechts toe om milieu-informatie aan de openbaarmaking te onttrekken voor zover deze openbaarmaking van de informatie afbreuk doet aan door deze wet in artikel 27, § 1 beschermde belangen en het belang dat gediend is met de openbaarmaking niet zwaarder doorweegt dan het beschermde belang.

3.2.2.1 De inroepbaarheid van artikel 27, § 1, 4° van de wet van 5 augustus 2006

De FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu voert aan dat op grond van bepaalde controle verslagen proces-verbaal werd opgemaakt die aan de procureur des Konings werden bezorgd en dat bijgevolg het geheim van het opsporings- en gerechtelijk onderzoek van toepassing is.

De Commissie stelt vast dat milieu-informatie waarover een milieu instantie beschikt die het voorwerp uitmaakt van een opsporings- en gerechtelijk onderzoek aan de openbaarmaking of van die aard is dat ze het voorwerp kan uitmaken van een opsporings- en gerechtelijk onderzoek slechts aan de openbaarmaking kan worden onttrokken op grond van artikel 27, § 1, 4° van de wet van 5 augustus 2006. Dit artikel bepaalt dat een milieu instantie de aanvraag afwijst als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van de opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten. Volgens de memorie van toelichting dient de afweging op volgende manier te gebeuren: *“Om te kunnen beslissen over een verzoek tot verspreiding van milieu-informatie waarvoor een uitzondering van toepassing is, moet de milieu instantie de belangen afwegen, het algemeen belang van de bekendmaking tegenover het belang van de vertrouwelijkheid. Deze afweging moet op een relatieve manier gebeuren. Dat betekent dat een dubbele controle moet doorgevoerd worden. Enerzijds moet nagegaan worden of de openbaarmaking geen schade berokkent aan het beschermde belang en anderzijds moet nagegaan worden of het publiek belang van de openbaarmaking niet zwaarder doorweegt dan de het beschermde belang. Er is dus geen automatische verwerping van het verzoek vanaf het moment dat een van de uitzonderingen voorzien in de wet kan toegepast worden op het verzoek.”* (Parl. St. Kamer 2005-2006, 51K2511/001, 33-34)

De Commissie heeft geen kennis van de eventuele gevolgen die op juridisch vlak werden toegekend aan de vaststellingen vermeld in de documenten die haar werden doorgestuurd. Zij is bijgevolg niet in de mogelijkheid om vast te stellen in welke mate de openbaarmaking die aan deze documenten wordt gegeven van dien aard is om afbreuk te doen aan “de opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten”. De Commissie is bijgevolg van oordeel dat enkel wanneer deze informatie

geen voorwerp heeft uitgemaakt van nog lopende gerechtelijke vervolgingen, men ervan kan uitgegaan dat de openbaarmaking ervan geen schade toebrengt aan de opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten.

3.2.2.2 De inroepbaarheid van artikel 27, § 1, 1° van de wet van 5 augustus 2006

De FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu voert aan dat de openbaarmaking van de verslagen van controles bij natuurlijke personen en van verslagen waarin personen bij naam genoemd en beoordeeld worden een inbreuk zou vormen op hun persoonlijke levenssfeer.

De Commissie wenst vooreerst op te merken dat niet alle namen onder de informatie valt die als milieu-informatie moet worden gekwalificeerd.

Artikel 27, § 1, 1° van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat een milieuinstantie de aanvraag afwijst als 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 namen die in de verslagen worden vermeld meestal al op een andere wijze bekend zijn aan het publiek en dat de vermelding van hun naam verband houdt met hun professionele activiteiten. In die zin is de Commissie van mening dat de openbaarheid van de betrokken informatiegegevens het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen niet meer kan schaden dan de kennis die het publiek er al van heeft. Des te meer gezien het welzijn van de dieren waarover het hier gaat, geregeld wordt, in naam van het algemeen belang, door de Europese en nationale wetgevingen.

De Commissie ziet dan ook geen reden om namen van personen voor zover aanwezig in die informatie die zij als milieu-informatie heeft gekwalificeerd, te wissen.

3.3 Besluit

De Commissie is van mening dat het beroep ontvankelijk en deels gegrond is. Ze is van oordeel dat de beschrijvingen die betrekking hebben op de leefsituatie waarin de dieren zich bevinden, de maatregelen die ten aanzien van de dieren worden genomen en informatie die betrekking heeft op het gevaar dat dieren eventueel voor de mens vormen, als milieu-informatie moet worden gekwalificeerd en dat hierop bijgevolg de wet van 5 augustus 2006 van toepassing is. Voor deze informatie geldt dat geen belang moet worden aangetoond. Voor zover deze informatie het voorwerp uitmaakt van een nog lopend gerechtelijk onderzoek moet de openbaarmaking worden geweigerd op grond artikel 27, § 1, 4° van de wet van 5 augustus 2006. Voor zover dit laatste niet het geval is, ziet de Commissie geen reden om de namen van de vermelde personen te wissen op grond van artikel 27, § 1, 1° van de wet van 5 augustus 2006.

Brussel, 4 maart 2013.

De Commissie was als volgt samengesteld:

Martine Baguet, voorzitter
Frankie Schram, secretaris en lid
Angélique Gérard, lid
Marie De Lombaert, plaatsvervangend lid

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitter