



Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

3 maart 2014

BESLISSING nr. 2014-5

over de weigering om toegang te geven tot een lijst van cafés
die het rookverbod niet hebben nageleefd

(FBC/2014/2)

MEEUSSEN/FOD VOLKSGEZONDHEID, VEILIGHEID VAN DE
VOEDSELKETEN EN LEEFMILIEU

1. Een overzicht

1.1 Bij mail van 5 februari 2014 vraagt de heer Christoph Meeussen aan de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu om een kopie van een lijst van de cafés die in 2013 in overtreding waren met het rookverbod.

1.2 Bij mail van 5 februari 2014 antwoordt de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu dat de FOD in principe nooit namen in individuele dossiers communiceert tenzij het gaat over veroordelingen voor een rechtbank.

1.3 In een reactie op die mail reageert de heer Meeussen in een mail van diezelfde dag en vraagt of dit standpunt wel verenigbaar is met het principe van openbaarheid. Hij verduidelijkt dat hij de lijst wenst te verkrijgen in machineleesbaar formaat (XLS, ..) of als dat niet gaat in doc, pdf of een soortgelijk formaat.

1.4 Diezelfde dag antwoordt de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu dat de vraag is voorgelegd aan de juridische afdeling.

1.5 In een mail van 6 februari 2014 weigert de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu om volgende redenen:

- In de eerste plaats twijfelt ze eraan of de wet van 5 augustus 2006 wel kan toegepast worden op PV's.
- Indien dit het geval is dan kunnen diverse argumenten worden aangevoerd om de openbaarmaking van de gevraagde lijst van cafés die vorig jaar in overtreding waren met het rookverbod te weigeren. Daarbij wordt verwezen naar artikel 27, § 1 van de wet van 5 augustus 2006. In de eerste plaats wordt gesteld dat de openbaarmaking van de gevraagde gegevens het recht op persoonlijke levenssfeer van betrokkenen kan schenden. Specifiek wordt erop gewezen dat de openbare orde/veiligheid in het gedrang wordt gebracht, omdat er geen enkele garantie is dat er geen acties zullen worden ondernomen tegen cafés die het rookverbod negeren.
- Verder wordt erop gewezen dat bepaalde PV's zich al in een gerechtelijk stadium bevinden. De opsporing of vervolging van

sanctioneerbare feiten kan zo in het gedrang komen, alsook het recht voor éénieder om een eerlijk proces te krijgen.

1.6 Bij mail van 6 februari 2014 dient de heer Meeussen een beroep in bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie, hierna Commissie genoemd.

1.7 Bij mail van 10 februari 2014 vraagt de secretaris van de Commissie de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu om de Commissie de betrokken lijst te bezorgen en eventueel bijkomende argumenten aan te voeren voor de weigering om toegang te verlenen.

1.8 Bij mail van 26 februari 2014 ontvangt de Commissie de gevraagde lijst evenals volgende argumenten om de openbaarmaking ervan te weigeren :

« Indien u zou oordelen dat de Wet van 5 augustus 2006 van toepassing is, wensen wij te benadrukken dat wij ons uitdrukkelijk verzetten tegen de openbaarmaking van de gegevens en verwijzen hiervoor, naar de uitzonderingsbepalingen vermeld in artikel 27, §1 , in het bijzonder de punten 1°, 2°, 4° en 5°.

De betrokkenen worden met naam en toenaam vermeld, waardoor een openbaarmaking een inbreuk zou uitmaken op het recht op de persoonlijke levenssfeer.

Ook wordt de openbare orde/veiligheid in het gedrang gebracht, want wij hebben geen enkele garantie dat er geen acties zullen worden ondernomen tegen cafés die het rookverbod negeren. De praktijk en de ervaring leren ons dat er héél wat wrevel bestaat ten aanzien die laatste cafés, niet enkel van burgers, maar ook collega-caféuitbaters die het negeren van het rookverbod beschouwen als een vorm van oneerlijke concurrentie.

Tot slot bevinden bepaalde processen-verbaal zich reeds in een gerechtelijk stadium. De opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten kan aldus in het gedrang komen, alsook het recht voor éénieder om een eerlijk proces te krijgen.»

2. De ontvankelijkheid van het beroep

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 2014 tegen een beslissing van 6 februari 2014 en dus binnen de wettelijk bepaalde termijn.

3. De gegrondheid van de aanvraag

3.1 Het personeel toepassingsgebied 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.

3.2 Het materieel toepassingsgebied van de wet van 5 augustus 2006

3.2.1. De wet van 5 augustus 2006 kent een recht van toegang tot milieu-informatie toe. Het begrip “milieu-informatie” wordt in artikel 3, 4^o 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.

Bij analyse van de gevraagde lijst blijkt dat deze volgende informatie bevat:

- dossiernummer – datum PV,
- de geverbaliseerde,
- de handelsactiviteit die werd uitgeoefend,
- de overtreding,
- de wettelijke grondslag,
- de voorgestelde administratieve boete en de datum van het voorstel,
- de uiterste betalingsdatum van de administratieve boete,
- de overmaking aan het parket – datum,
- de aanduiding of het dossier in behandeling is,
- de mate waarin het dossier afgesloten is.

Er kan niet worden ontkend dat de vaststelling van het niet respecteren van het rookverbod inhoudt dat de vaststelling van een emissie plaatsvond van bepaalde schadelijke stoffen als gevolg van roken waarvan niet kan worden ontkend dat zij de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen, de levensomstandigheden van personen kunnen aantasten. Ook gaat het om een vaststelling dat bepaalde factoren die de toestand

van elementen van het milieu of de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens aantasten of waarschijnlijk aantasten. Deze vaststellingen vormen dus milieu-informatie onder artikel 3, 4°, b) en artikel 3, 4°, d). Ook worden maatregelen vermeld die onmiskenbaar betrekking hebben op de onder 3, 4, e) en f) bedoelde maatregelen. De vermelding van de geverbaliseerde is direct verbonden met de gegevens die verbonden zijn met de andere gegevens.

Het geheel van de informatie in de opgenomen lijst moet dan ook volgens de Commissie als milieu-informatie in de zin van artikel 3.4° worden beschouwd.

3.3 De inroepbaarheid van uitzonderingsgronden

De Commissie dient enkel te onderzoeken of er afdoende redenen zijn om de openbaarmaking te weigeren. Ze moet de openbaarmaking niet motiveren.

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

Artikel 27, § 1, 1° bepaalt dat voor elke milieu-informatie die het voorwerp uitmaakt van een vraag tot openbaarmaking, de milieu-instantie die de aanvraag ontvangt nagaat 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:

(...) 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 geverbaliseerden enerzijds bestaan uit rechtspersonen en anderzijds uit natuurlijke personen. In principe kan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer enkel worden ingeroepen ten aanzien van natuurlijke personen en niet ten aanzien van rechtspersonen, tenzij de naam van een rechtspersoon uitdrukkelijk naar een natuurlijke persoon verwijst. Bovendien wordt niet automatisch elk persoonsgegeven op grond van de persoonlijke levenssfeer beschermd. In casu betreft het immers actoren die een handelsactiviteit uitoefenen

waarvan die activiteit een ruime mate van publiek karakter vertoont. De Commissie is van oordeel dat deze persoonsgegevens dan ook niet beschermd worden onder de uitzonderingsgrond die betrekking heeft op de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden en in het bijzonder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De Commissie ziet dan ook geen noodzaak om tot een belangenafweging over te gaan, omdat er geen sprake is van een beschermd belang of recht.

De Commissie is wel van oordeel dat niet enkel rekening moet worden gehouden met de persoonlijke levenssfeer, maar evenzeer met andere fundamentele rechten en vrijheden die personen toekomen. Zo is de Commissie van oordeel dat de namen van personen en inrichtingen waarvan het dossier in handen van het parket is en de namen van zij die nog in de mogelijkheid zijn om al dan niet de administratieve boete te betalen, niet openbaar kunnen worden gemaakt, omdat anders het vermoeden van onschuld en het recht op een eerlijk proces zoals gewaarborgd door artikel 6 EVRM, zou kunnen worden aangetast. De Commissie is in dit geval bovendien van oordeel dat het algemeen belang hier niet zwaarder weegt dan de bescherming van deze fundamentele rechten en vrijheden.

- De inroepbaarheid van artikel 27, § 1, 2° van de wet van 5 augustus 2006

Artikel 27, § 1, 2° bepaalt dat voor elke milieu-informatie die het voorwerp uitmaakt van een vraag tot openbaarmaking, de milieu-instantie die de aanvraag ontvangt nagaat 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:

(...) de openbare orde, de openbare veiligheid, hierin inbegrepen de fysieke beveiliging van radioactieve stoffen, of de verdediging van het land.

De Commissie ziet hoe dan ook niet in dat door de openbaarmaking van de gevraagde informatie de openbare orde en de openbare veiligheid in gevaar zou kunnen komen. De Commissie heeft immers vastgesteld dat een aantal geverbaliseerden in de media zich bekend hebben gemaakt en dan in geen enkel geval hierdoor de openbare orde en de openbare

veiligheid in het gedrang zou zijn gebracht. Ook al bestaat een wrevel in de samenleving tegen cafés die het rookverbod negeren, toch betekent wrevel nog niet automatisch dat de openbare orde en de openbare veiligheid in het gedrang is. En zelfs als dat in een zeldzaam geval het geval zou zijn, dan nog er is er duidelijk publiek belang voorhanden dat burgers kennis kunnen nemen van café waarvan het betreden het risico inhoudt om schade aan hun gezondheid toe te brengen.

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

Artikel 27, § 1, 2° bepaalt dat voor elke milieu-informatie die het voorwerp uitmaakt van een vraag tot openbaarmaking, de milieu-instantie die de aanvraag ontvangt nagaat 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:

(...) de opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten.

De aanvraag vraagt enkel toegang tot een lijst, en niet tot de PV die werden opgesteld. Het is moeilijk in te zien hoe de gevraagde lijst de opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten in het gedrang kan brengen of hoe de openbaarmaking het recht op een eerlijk proces in gevaar zou kunnen brengen. In elk geval brengt de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu geen overtuigende concrete argumenten aan.

4. Besluit

De Commissie is van oordeel dat het ingediende beroep ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond is. De Commissie ziet - tenzij hierna anders vermeld - geen enkel belang of recht dat door de openbaarmaking zou kunnen worden geschonden en zelfs als dat in een specifiek geval zo zou zijn, dan nog is er een duidelijk publiek belang aanwezig dat gediend is met de openbaarmaking van de gevraagde lijst.

De FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu is er dan ook toe gehouden om de gevraagde lijst aan de aanvrager openbaar te maken binnen de door de wet van 5 augustus 2006

in artikel 39 termijn. Uitzondering moet evenwel worden gemaakt van de namen van de personen en inrichtingen waarvan de openbaarmaking voor gevolg zou hebben dat de fundamentele rechten en vrijheden, meer bepaald het recht op een eerlijk proces, zoals gegarandeerd door artikel 6 EVRM zouden kunnen worden aangetast. In casu gaat het om zij die nog in de mogelijkheid zijn om een keuze te maken om al dan de gerechtelijke weg op te gaan en zij waarvan het dossier aan de gerechtelijke instanties zijn overgedragen.

De Commissie stelt vast dat de informatie die niet mag worden vrijgegeven, gemakkelijk van de andere informatie in de lijst is te onderscheiden zodat de gedeeltelijke openbaarmaking moet plaatsvinden.

Brussel, 3 maart 2014.

De Commissie was als volgt samengesteld:

Martine Baguet, voorzitter
Frankie Schram, secretaris en lid
Steven Vandenborre, lid
Marie De Lombaert, plaatsvervangend lid
Claudia Hildebrand, plaatsvervangend lid

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitter