



Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

2 maart 2015

BESLISSING nr. 2015-09

over de moeilijkheden om toegang te krijgen tot een kopie van
inspectieverslagen

(FBC/2015/2)

VOORHOOF/FAVV

1. Een overzicht

1.1 Bij mail van 24 januari 2015 vraagt de heer X in toepassing van de openbaarheidswetgeving om een afschrift van de meest recente inspectieverslagen in de periode 1 januari 2012 – 23 januari 2015 uitgevoerd door het FAVV van de volgende restaurants in Gent in zijn omgeving:

- Het Gouden Hoofd, Slachthuisstraat 96, 9000 Gent
- De Pantomiene, Vlasmarkt 13, 9000 Gent
- Per Bacco, Sint-Jacosnieuwstraat 56, 9000 Gent.

1.2 Bij mail van 28 januari 2015 antwoordt mevrouw Godelieve Busschots namens het FAVV dat de aanvrager een aanvraagformulier dient te gebruiken die zich op de website van het FAVV bevindt. De mail vermeldt dat hij na het invullen van het formulier zal worden uitgenodigd op het Hoofdbestuur van het Agentschap waar hij de meest recente resultaten (=inspectie- en analyseresultaten) van individuele operatoren kan opzoeken. Hij dient hiervoor wel te beschikken over het nummer van de vestigingseenheid (VEN-nummer) of het nummer van het controlepunt (CP-nummer) van de individuele operator. Als hij hier niet over beschikt, dan kan hij dit via de publieke pagina van Foodweb opzoeken. Verder bevat de mail informatie over een nieuw project waarmee het FAVV informatie op een meer transparante wijze ter beschikking wenst te stellen. Hij wordt ook doorverwezen naar de verslagen die hierop betrekking hebben en waar hij die kan terugvinden.

1.3 Bij mail van 29 januari 2015 meldt de heer X dat de mail van het FAVV geen antwoord op zijn vraag bevat.

1.4 Bij mail van 2 februari 2015 meldt mevrouw Godelieve Busschots namens het FAVV dat zij meent wel voldoende te hebben gereageerd op de aanvraag en meldt ze dat de Gedelegeerd bestuurder bereid is om hem meer uitleg te verstrekken.

1.5 Bij mail van 2 februari 2015 herhaalt de heer X zijn vraag om toegang en benadrukt dat hij wenst een kopie te krijgen via post of mail een kopie te ontvangen van de gevraagde documenten.

1.6 Bij mail van 5 februari 2015 herhaalt mevrouw Busschots dat ze in haar vorige mails de procedure die moet gevolgd worden heeft

omschreven en dat die conform de wet op de openbaarheid van bestuur is.

1.7 Bij mail van 9 februari 2015 dient de heer X een beroep in bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie, hierna Commissie genoemd.

1.8 Bij mail van 20 februari 2015 bezorgt mevrouw Busschots aan de Commissie een kopie van het register met aanvragen voor toegang tot bestuursdocumenten. De secretaris van de Commissie reageert hierop door te melden dat het FAVV de gevraagde documenten aan de Commissie dient te bezorgen.

1.9 Bij mail van 23 februari 2015 bezorgt mevrouw Busschots aan de Commissie digitaal de drie documenten.

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 9 februari 2015. Het FAVV heeft trouwens geen melding gemaakt van de beroepsmogelijkheden, zodat voor de aanvrager de termijnbeperking om een beroep in te dienen niet geldt.

3. De gegrondheid van de aanvraag

3.1 Het personeel toepassingsgebied

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.”

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 werd aan het FAVV een adviesbevoegdheid toegekend.

Het FAVV heeft in de eerste plaats controlebevoegdheden, geen gerechtelijke bevoegdheden. Daarom bepaalt 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.” (artikel 3, § 1 van het koninklijk besluit van 22 februari 2001).

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

3.2 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**".

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.

Uit vroeger onderzoek door de Commissie blijkt evenwel dat de inspectieverslagen niet noodzakelijk milieu-informatie bevatten en als dit het geval is, dan gaat het slechts om beperkte informatie.

De inhoud van de inspectieverslagen met betrekking tot restaurant kan op volgende elementen betrekking hebben:

- Missiegegevens
 - Missienummer
 - Naam operator
 - Onderzochte aspecten
 - Type
- DIS 2003: Horeca: rookreglementering
 - Gegevens van toepassing op alle horeca-inrichtingen
 - Vermelding reglementering
 - Commentaar controleur
 - Beoordeling controle
- DIS 2094 Horeca: 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
- Vermelding reglementering
- Commentaar controleur
- Commentaar operator
- Beoordeling controle
- DIS 2179: Horeca/collectiviteiten/melkkeukens: traceerbaarheid
 - Register in
 - Register uit
 - Relatie tussen IN en OUT
 - Bewaring van documenten
 - Vermelding reglementering
 - Commentaar controleur
 - Commentaar operator
 - Beoordeling controle
- DIS 2188: Horeca en grootkeukens: meldingsplicht
 - Meldingsplicht
 - Vermelding reglementering
 - Commentaar controleur
 - Commentaar operator
 - Beoordeling controle
- DIS 2439 Inspectie autocontrole voor de horeca
 - Versoepeld HACCP
 - Full HACCP
 - Vermelding reglementering
 - Commentaar controleur
 - Commentaar operator
 - Beoordeling controle

In een van de verslagen wordt ook nog het volgende aspect onderzocht:

- DIS 2419: Distributie: Voedingsmiddelen etikettering
 - Algemeen/verplichte vermeldingen
 - Diepvriesproducten
 - Voedingswaarde etikettering
 - Reclame
 - Vermelding reglementering
 - Commentaar controleur
 - Commentaar operator
 - Beoordeling controle

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

Bij niet-conform wordt een wegingsfactor opgegeven.

Er is voorzien in de mogelijkheid om commentaar toe te voegen. Daarvan is in de bezorgde verslagen slechts sporadisch gebruik gemaakt.

Soms is aan het inspectieverslag een waarschuwing toegevoegd.

Hoewel niet uitgesloten kan worden dat in de commentaar van zowel de controleur als van de operator wel degelijk milieu-informatie zou kunnen aanwezig zijn, bv. voor zover maatregelen zouden worden voorgesteld om aan tekortkomingen op het vlak van de hygiëne te voldoen, moet nader onderzocht of dit voor het geval is voor wat betreffende de inspectieverslagen voor de drie vermelde restaurants.

Het is niet omdat de informatie betrekking heeft op de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen dat deze als milieu-informatie kan worden beschouwd. De wet bepaalt immers dat deze informatie maar onder het toepassingsgebied van de wet valt “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 kan trouwens inspiratie worden gevonden in de Memorie van Toelichting die het volgende stelt: “*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).

Op basis van het onderzoek kan worden besloten dat de informatie aanwezig in de drie voormelde verslagen niet als milieu-informatie in de zin van de wet van 5 augustus 2006 kan worden gekwalificeerd.

3.3. Algemene opmerkingen

Los van het feit of in de gevraagde bestuursdocumenten milieu-informatie aanwezig is, meent de Commissie de verzoenbaarheid van een aantal praktijken van het FAVV met artikel 32 van de Grondwet en de wet van 5 augustus 2006 te moeten onderzoeken

Artikel 32 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134. Artikel 8, § 1 van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat eenieder die erom verzoekt, het recht heeft om volgens de voorwaarden bepaald in deze wet, alle milieu-informatie waarover een milieu-instantie beschikt ter plaatse in te zien, er uitleg over te krijgen en er een kopie van te ontvangen.. Uit deze bepalingen blijkt dat het recht van toegang tot milieu-informatie op meerdere wijzen kan worden uitgeoefend en dat de keuze toekomt aan de aanvrager. Het is niet vereist dat de aanvrager voorafgaandelijk zijn inzagerecht moet uitoefenen vooraleer hij een kopie van een bestuursdocument kan ontvangen. Het FAVV miskent dan ook het fundamenteel recht door geen rekening te houden met de wens van de vrager om zijn recht van toegang via het verkrijgen van een kopie uit te oefenen.

De Commissie stelt bovendien vast dat het FAVV de aanvrager verplicht om gebruik te maken van een aanvraagformulier voor het indienen van zijn verzoek om toegang. De Commissie wil in dit verband opmerken dat artikel 21, § 1 van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat de aanvraag schriftelijk wordt ingediend. Volgens artikel 3, 3° van de wet van 5 augustus 2006 houdt schriftelijk in per brief, per fax, per e-mail of per web formulier. Voor zover de aanvraag schriftelijk is ingediend, kan het FAVV geen andere eisen stellen, zoals dat de aanvraag via een aanvraagformulier moet worden ingediend. Dit moet immers worden beschouwd als een bijkomende vereiste waaraan het grondrecht aanwezig in artikel 32 van de Grondwet zou worden onderworpen, terwijl de wetgever een dergelijke vereiste niet heeft opgelegd. Het opleggen van een dergelijke vereiste voegt een voorwaarde toe wat niet tot de bevoegdheid van het FAVV behoort. Hoewel het aanbieden van een aanvraagformulier op zich niet in strijd is met de wet, betekent dit niet dat het FAVV de aanvrager ertoe kan verplichten dat hij enkel via

een dergelijk formulier zijn aanvraag om toegang tot bestuursdocumenten zou kunnen indienen.

Verder moet de Commissie vaststellen dat artikel 21, § 1 van de wet van 5 augustus 2006 enkel vereist dat de aanvraag duidelijk de aangelegenheid vermeldt waarover het gaat, indien mogelijk de milieu-informatie in kwestie, de vorm of het elektronisch formaat waarin de informatie bij voorkeur ter beschikking wordt gesteld, alsook de naam en het correspondentieadres van de aanvrager. De Commissie is van oordeel dat de aanvraag aan deze door de wet gestelde vereiste voldoet en dat het FAVV de aanvrager niet kan verplichten bijkomende verrichtingen uit te voeren naar de gewenste milieu-informatie.

3.4. Besluit

Hoewel de gevraagde documenten geen betrekking hebben op milieu-informatie in de zin van de wet van 5 augustus 2006, moet de Commissie opmerken dat het FAVV een aanvrager niet kan verplichten om gebruik te maken van een aanvraagformulier. Bovendien dient het FAVV rekening te houden met de vorm waaronder de aanvrager zijn recht van toegang wenst uit te oefenen.

Brussel, 2 maart 2015

De Commissie was als volgt samengesteld:

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

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitter