



Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

24 juni 2019

BESLISSING nr. 2019-3

over de weigering om een uittreksel te verstrekken uit de
gegevensbank Sanitel

(FBC/2018/12)

**GREENPEACE/FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR DE VEILIGHEID
VAN DE VOEDSELKETEN**

1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail van 3 oktober 2018 vraagt mevrouw Delphine Reuter namens Greenpeace aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV) om “un extrait des fichiers de données de Sanitel qui comprend les éléments suivants:

- 1) un aperçu de tous les troupeaux de bovins actuellement enregistrés ;
- 2) Pour chaque troupeau :
 - a) le nom et l’adresse du responsable ;
 - b) le numéro de contrôle du troupeau, son adresse et ses coordonnées géographiques ;
 - c) le numéro d’identification de tous les bovins présents dans le troupeau au moment de la recherche.

Ces informations doivent permettre de pouvoir identifier les bovins élevés pour leur viande et les vaches élevées pour leur lait. Bien que certaines informations soient disponibles via Foodweb, celles mentionnées ci-dessus ne s’y trouvent pas.

Je souhaite recevoir ces données par e-mail, dans un format consultable (tel qu’un tableur Excel, que ce soit sous extension xls ou csv).”

1.2. Bij e-mail van 29 oktober 2018 antwoordt het FAVV het volgende:

« Au vu de la définition de « données à caractère personnel » inscrite à l’article 4, 1) du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (GDPR), il va de soi que certaines informations demandées par vous sont des données à caractère personnel.

Article 4 du GDPR : « 1) «données à caractère personnel», toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée «personne concernée»); est réputée être une «personne physique identifiable» une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu’un nom, un numéro d’identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale; »

L’article 5 du GDPR énumère plusieurs grands principes relatifs au traitement des données à caractère personnel. Parmi ces principes, l’on retrouve celui de « licéité du traitement ». A cet égard, l’article 6,

paragraphe 1^{er} du GDPR prévoit que le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie:

- « a) la personne concernée a consenti au traitement de ses données à caractère personnel pour une ou plusieurs finalités spécifiques;
- b) le traitement est nécessaire à l'exécution d'un contrat auquel la personne concernée est partie ou à l'exécution de mesures précontractuelles prises à la demande de celle-ci;
- c) le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis;
- d) le traitement est nécessaire à la sauvegarde des intérêts vitaux de la personne concernée ou d'une autre personne physique;
- e) le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement;
- f) le traitement est nécessaire aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement ou par un tiers, à moins que ne prévalent les intérêts ou les libertés et droits fondamentaux de la personne concernée qui exigent une protection des données à caractère personnel, notamment lorsque la personne concernée est un enfant.

Le point f) du premier alinéa ne s'applique pas au traitement effectué par les autorités publiques dans l'exécution de leurs missions. »

Selon nous, votre demande n'entre a priori dans aucune des conditions de licéité précitées, raison pour laquelle lesdites données à caractère personnel ne peuvent pas vous être communiquées.

En outre, les données SANITEL, collectées à l'origine pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, ne peuvent être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités (article 5, paragraphe 1^{er}, b) du GDPR).

De plus, les données de Sanitel ne permettent pas d'identifier si les bovins sont élevés pour la production de viande ou de lait. »

1.3. In reactie op dit antwoord herhaalt de aanvraagster bij e-mail van 22 november 2018 haar verzoek om toegang te krijgen tot de gevraagde informatie.

1.4. Het FAVV bevestigt in haar e-mail van 20 december 2018 haar antwoord op de aanvraag. Op grond van de GDPR kan zij bijgevolg de identificaties verbonden met natuurlijke personen zoals de naam en het adres van de verantwoordelijke en het adres "du troupeau et ses coordonnées géographiques" niet openbaar maken. Verder voegt het

FAVV eraan toe: « Nous pouvons vous confirmer que nous ne disposons d'aucune données nous permettant d'identifier les bovins destinés à la production de lait ou de viande. » Het FAVV verzoekt verder « d'ajuster votre demande ou de la concrétiser, compte tenu des deux confirmations susmentionnées. Par exemple, nous pouvons vous donner le nombre de bétail présent par district ou municipalité. »

1.5. Namens Greenpeace dient vervolgens de heer Jeroen Verhoeven bij e-mail van 26 december 2018 een beroep in tegen de beslissing van het FAVV bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie, hierna Commissie genoemd. Hij stelt op grond van artikel 19, § 1 van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 betreffende de identificatie, de registratie en de toepassingsmodaliteiten voor de epidemiologische bewaking van de runderen de gegevensbestanden van SANITEL ten minste een aantal inlichtingen bevatten en dat de gevraagde gegevens in hoofdzaak betrekking hebben op de in SANITEL aanwezige gegevens. Hij voert volgende argumenten aan om zijn beroepsschrift te ondersteunen:

- het FAVV is een milieu-instantie in de zin van artikel 3 van de wet van 5 augustus 2006;
- de gevraagde informatie heeft betrekking op milieu-informatie in de zin van de wet van 5 augustus 2006;
- een weigering om milieu-informatie vrij te geven kan niet louter steunen op de AVG maar moet zijn grondslag vinden in de uitzonderingsgronden van de wet van 5 augustus 2006;
- Greenpeace heeft een bijzonder recht van toegang op grond van artikel 8 EVRM;
- de voorwaarden voor toepassing van artikel 27 van de wet van 5 augustus 2006 zijn in casu niet voldaan:
 - niet alle opgevraagde gegevens zijn persoonsgegevens, zoals het adres en de geografische coördinaten van het veebeslag;
 - de gegevens over de aantallen runderen in een veebeslag hebben een direct verband met de hoogte en emissies in het milieu;
 - de openbaarmaking van de betrokken persoonsgegevens brengt geen schade toe aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen;
 - de opgevraagde gegevens worden in andere lidstaten niet als vertrouwelijk behandeld.
- het beschermde belang moet worden afgewogen tegen het openbaar belang dat gediend is met de openbaarmaking.

1.6. Bij e-mail van 2 januari 2019 brengt het secretariaat van de Commissie het FAVV op de hoogte van het beroep en vraagt het om de betrokken documenten en om een begeleidende nota van het FAVV tegen uiterlijk 15 januari 2019.

1.7. Bij e-mail van 15 januari 2019 meldt het FAVV de Commissie dat zij de gevraagde gegevens - voor zover ze bestaan - uit hun databanken hebben geëxtraheerd en ze deze in theorie kan bezorgen. Dit "uittreksel" zal bestaan uit twee bestanden, zijnde:

- Een bestand met de actieve runderbeslagen, bestaat uit de volgende gegevens:
 - de naam, voornaam en adres van de verantwoordelijke. Hierbij hebben we reeds aangegeven in ons antwoord aan Greenpeace dat het verspreiden van deze gegevens ons in strijd lijkt met de GDPR.
 - de veebeslagnummers, zijn adres en zijn geografische coördinaten;
- Een bestand met het beslagnummer en de identificatienummers (oormerken) van alle, in het veebeslag aanwezige runderen op het moment van de opvraging.

Er wordt echter gemeld dat er zich twee praktische knelpunten aandienen om deze via e-mail te bezorgen, namelijk:

- de grootte van de bestanden laat het verzenden per mail niet toe;
- de privacygevoeligheid van het eerste bestand vereist een meer beveiligde wijze van overdracht dan e-mail.

1.8. Bij e-mail van 17 januari 2019 deelt de secretaris van de Commissie het FAVV mee dat de Commissie op dit ogenblik nog niet beschikt over een beveiligd elektronisch platform waarop de gevraagde gevoelige gegevens zouden kunnen worden overgemaakt. De Commissie hangt daarbij af van de diensten van de FOD Binnenlandse Zaken. Nader contact zal worden opgenomen met de functionaris voor gegevensbescherming (DPO) van de FOD Binnenlandse Zaken voor het vinden van een oplossing.

1.9. Via een beveiligde verbinding waarbij de betrokken bestanden versleuteld zijn, ontvangt de Commissie op 1 maart 2019 beide bestanden.

1.10. Bij beslissing nr. 2019-2 van 7 maart 2019 beslist de Commissie dat het beroep niet gegrond is voor zover de gevraagde gegevens niet in het bezit zijn van het FAVV, namelijk in zoverre gevraagd wordt om een onderscheid te maken tussen runderen naargelang hun bestemming voor vlees- of melkproductie. Voor het overige is de Commissie van oordeel dat artikel 27, § 1, 1° en artikel 27, § 1, 7° van de wet van 5 augustus 2006 de openbaarmaking op het niveau van individuele landbouwers of landbouwbedrijven in de weg staat. Dit geldt wat betreft de naam, de voornaam en het adres van de verantwoordelijken voor zover het gaat om natuurlijke personen, het sanitelnummer voor zover dit nummer het mogelijk maakt om de verantwoordelijke natuurlijke personen te identificeren en de locatie van de dieren. Voor zover artikel 27, § 1, 1° en artikel 27, § 1, 7° niet van toepassing zouden zijn, is het FAVV gehouden tot de gedeeltelijke openbaarmaking van de gevraagde informatie. Het betreft hier meer bepaald de landcode van het dier, de naam van rechtspersonen en het nummer van het oormerk.

1.11. Bij verzoekschrift ontvangen door de griffie van de Raad van State op 7 mei 2019 verzoekt Greenpeace via zijn raadsman, de heer Johan Verstraeten, om de vernietiging van de hiervoor vermelde beslissing van de Commissie.

1.12. Op maandag 3 juni 2019 heeft de secretaris van de Commissie een overleg met het FAVV om te onderzoeken of de gevraagde gegevens in de gegevensbank SANITEL aanwezig zijn en, als dit het geval is, waarom het FAVV oordeelde dat zij die gegevens niet had.

2. De intrekking van beslissing nr. 2019-2

De Commissie stelt vast dat Greenpeace in zijn verzoekschrift voor de Raad van State aanvoert dat de Commissie bij de beoordeling of alle gevraagde informatie in het bezit is van het FAVV zich baseert op artikel 19 van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 betreffende de identificatie, de registratie en de toepassingsmodaliteiten voor de epidemiologische bewaking van de runderen, maar dat dit artikel werd opgeheven bij de inwerkingtreding van artikel 45 van het koninklijk besluit van 23 maart 2011 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen. Dit impliceert dat de Commissie haar beslissing om te bepalen welke informatie al dan niet in het bezit was van het FAVV niet kon baseren op artikel 19 van het koninklijk besluit

van 8 augustus 1997. De Commissie beslist dan ook om beslissing 2019-2 in te trekken en om een nieuwe beslissing over deze zaak te nemen, gebaseerd op het juiste juridische kader.

3. 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 Commissie 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 26 december 2018 tegen een beslissing van de FAVV van 29 oktober 2018. Bijgevolg werd het beroep tijdig ingediend, nog afgezien van de omstandigheid dat het FAVV nagelaten heeft de beroepsmogelijkheden aan te geven zoals vereist is op grond van artikel 35 van de wet van 5 augustus 2006, waardoor in dit geval de termijn van zestig dagen zelfs niet geldt.

4. De gegrondheid van de aanvraag

4.1. Het 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).

4.1.1. Het personeel toepassingsgebied

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 federale instelling waarin alle overheidsdiensten voor de inspectie en de 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 FAVV 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 FAVV 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;

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.

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, hetgeen trouwens ook niet wordt ontkend door het FAVV.

4.1.2. 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 wenst te onderstrepen 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.

Om onder het toepassingsgebied van de wet van 5 augustus 2006 te vallen, is echter vereist dat de betrokken informatie bestaat, zich op een drager bevindt en in het bezit is van het FAVV. In dat verband voert het FAVV aan dat « nous ne disposons d'aucune donnée nous permettant d'identifier les bovins destinés à la production de lait ou de viande. » In zoverre de aanvraag inhoudt dat de opgevraagde gegevens « doivent permettre de pouvoir identifier les bovins élevés pour leur viande et les vaches élevées pour leur lait », is het beroep dan ook ongegrond.

Op grond van artikel 24, § 1 van het koninklijk besluit van 23 maart 2011 dat betrekking heeft op de registratie van runderen in SANITEL stelt het volgende:

“Onverminderd artikel 7, eerste lid, streepje, van Verordening (EG) nr. 1760/2000, stelt de veehouder binnen de 7 dagen na de geboorte of het vertrek van een rund op de veehouderij, de vereniging hiervan in kennis. De informatie die aan de vereniging gegeven wordt over de geboorte van een rund, omvat minstens de volgende gegevens over dit kalf:

- het identificatienummer;
- de datum van geboorte;
- het geslacht;
- de kleur van het haarkleed;
- het rastype: melk, vlees of gemengd;
- desgevallend het ras;
- het identificatienummer van de moeder;
- het beslagnummer waartoe dit kalf behoort.”

Hoewel het FAVV niet ontkent dat de gevraagde informatie als milieu-informatie moet worden beschouwd, dient de Commissie zelf te onderzoeken of dit al dan niet het geval is, gezien zij enkel bevoegd is om beroepen te behandelen met betrekking tot de toegang tot milieu-informatie.

Het houden van dieren, en specifiek runderen, is zonder enige twijfel op zich een activiteit die een uitwerking heeft of kan hebben op de toestand van de onder a) van de definitie genoemde elementen van het milieu. In die zin valt de gevraagde informatie onder e) van de definitie.

Artikel 21, § 1 van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt het volgende:

“Ze vermeldt duidelijk de aangelegenheid 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.”

Greenpeace vroeg aan het FAVV om toegang tot de gegevens die “doivent permettre de pouvoir identifier les bovins élevés pour leur viande et les vaches élevées pour leur lait ». Het FAVV oordeelde hierover « nous ne disposons d’aucune donnée nous permettant d’identifier les bovins destinés à la production de lait ou de viande. »

De Commissie stelt vast dat in SANITEL het rastype dient te worden opgenomen. Dit rastype staat niet voor de bestemming waarvoor een dier wordt gekweekt. Het rund blijft zijn rastype behouden tot de slachtdatum en kan niet gewijzigd worden, ook al krijgt het rund uiteindelijk een andere effectieve bestemming.

De Commissie komt dat de vaststelling dat het FAVV inderdaad geen informatie heeft over de feitelijke bestemming van een rund, maar enkel over het rastype. De Commissie stelt bovendien vast dat zelf wanneer de aanvraag van Greenpeace zo zou worden dat de aanvraag betrekking had op het rastype SANITEL een onderscheid maakt tussen drie classificatie en niet in twee.

Ondanks het feit dat het FAVV niet beschikt over de gegevens die Greenpeace heeft opgevraagd inzake de bestemming van rundvee als melkvee, is ze bereid om de gegevens te verstrekking die vermeld zijn onder het rastype, informatie die niet correspondeert met de feitelijke bestemming van de runderen.

4.2. De inroepbaarheid van uitzonderingsgronden

4.2.1. Algemeen

De Commissie is niet enkel ertoe gehouden te onderzoeken of de uitzonderingsgrond die het FAVV inroept en die betrekking heeft op de aanwezigheid van persoonsgegevens van toepassing is, maar ook om eventuele andere mogelijke uitzonderingsgronden te onderzoeken. De

wet van 5 augustus 2006 maakt een onderscheid tussen de uitzonderingsgronden die van toepassing zijn op milieu-informatie in het algemeen en de uitzonderingsgronden die van toepassing zijn op emissies in het bijzonder. Noch het Verdrag van 25 juni 1998 betreffende de toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (het Verdrag van Aarhus), noch richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toepassing van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad, noch de wet van 5 augustus 2006 bevatten een definitie van “emissies”. Uit het rechtspraak van het Hof van Justitie, meer bepaald HvJ nr. C-442/14 van 23 november 2016, overw. 51; 64, 67, 71-73, 79 en 87) kunnen een aantal objectieve factoren worden afgeleid om het begrip “emissies” in te vullen. Na onderzoek van die verschillende criteria in het licht van de gevraagde informatie is de Commissie van oordeel dat de gevraagde informatie geen betrekking heeft op emissies. De omstandigheid dat de aanvrager aan de hand van latere verwerkingen, bijvoorbeeld door combinatie met andere gegevens, alsnog gegevens met betrekking tot emissies kunnen worden verkregen, doet geen afbreuk aan die vaststelling. Dat de grootte van de veestapel een verband vertoont met een toename in emissievorming, maakt van de grootte van de veestapel op zich beschouwd nog geen gegeven met betrekking tot emissie in het milieu, net zomin als dit het geval is voor het aantal auto's, het aantal mensen, ... De Commissie dient dan ook niet de uitzonderingsgronden onder de voorwaarden van artikel 27, § 2 van de wet van 5 augustus 2006 te onderzoeken.

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

De wet van 5 augustus 2006 die enkel op milieu-instanties van toepassing is, bepaalt dat de openbaarmaking moet worden geweigerd 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 (artikel 27, § 1, 1° van de wet van 5 augustus 2006). De federale wetgever heeft gekozen voor een formulering die afwijkt van de formulering in het Verdrag van Aarhus en in richtlijn 2003/4/EG. De federale wetgever heeft zich immers om het standstill-principe in acht te nemen niet enkel

gebaseerd op de bepalingen in deze internationale teksten, maar ook op die van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (*Parl.St.* Kamer, 2005-2006, nr. 512511/001, 10). De wetgever heeft de nodige beoordelingsruimte bij de implementatie van internationale teksten, voor zover hij bij het invoeren van uitzonderingsgronden de grenzen in acht neemt die de internationale teksten opleggen. Voor de uitzonderingsgronden in de wet van 11 april 1994 is niet voorzien in een één-op-één-relatie met de uitzonderingen in de internationale teksten.

De uitzonderingsgrond vermeld in artikel 27, § 1, 1° van de wet van 5 augustus 2006 geldt niet enkel ten aanzien van natuurlijke personen, maar evenzeer ten aanzien van rechtspersonen. Volgens het Grondwettelijk Hof heeft de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in dit tweede geval niet steeds dezelfde omvang. Zo moet worden aangenomen dat voor zover de informatie betrekking heeft op rechtspersonen, de bescherming voornamelijk geldt ten aanzien van vertrouwelijke ondernemingsgegevens. Dat “de betrokken personen” eventueel met de openbaarmaking kunnen instemmen, betekent niet dat “de betrokken personen” enkel natuurlijke personen kunnen zijn. De formulering wijkt immers bewust af van de verwijzing naar “de betrokkene”, begrip dat wordt gebruikt in de Verordening 2016/579 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (*Pb.EU L.* 119/1, 4 mei 2016, 4) (Algemene Verordening Gegevensbescherming).

Het is evenwel niet voldoende dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer aan de orde is. Er moet bovendien worden aangetoond dat er schade wordt toegebracht aan de persoonlijke levenssfeer. Dit houdt in dat het FAVV concreet had moeten aantonen hoe de openbaarmaking schade kan toebrengen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ten slotte moet nog worden nagegaan of het belang dat gediend is met de openbaarmaking niet zwaarder doorweegt dan het beschermde belang. Er is immers geen automatische verwerping van de aanvraag vanaf het moment dat één van de belangen voorzien in één van de uitzonderingsgronden voorzien in de wet kan worden toegepast op het verzoek (RvS, arrest nr. 225.549 van 21 november 2013). Het betreft immers een relatieve uitzonderingsgrond. Een loutere vermelding dat

het gaat om persoonsgegevens is dus niet voldoende om de openbaarmaking af te wijzen. Hetzelfde geldt wanneer de informatie betrekking heeft op rechtspersonen en deze informatie geacht wordt beschermd te worden onder de persoonlijke levenssfeer. Het is irrelevant dat in bepaalde landen van de EU de gevraagde gegevens niet als vertrouwelijk beschouwd worden. De invulling van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer verschilt immers van land tot land. De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens legt de grenzen vast of bepaalde informatie moet worden geacht onder de bescherming van artikel 8 EVRM te vallen, maar kent een zekere appreciatieruimte toe aan de partijen bij het Verdrag.

De vermelding van het aantal dieren van een landbouwer of een landbouwbedrijf laat toe om informatie te verwerven over het kapitaal waarover een landbouwer of een landbouwbedrijf beschikt. Financiële informatie over een persoon wordt geacht verband te houden met de persoonlijke levenssfeer van een persoon. Dit is evenwel niet voldoende om deze informatie geheim te houden, zeker niet wanneer het gaat om een rechtspersoon. Het recht verplicht immers voor bepaalde rechtspersonen om bepaalde economische gegevens openbaar te maken, zoals dit het geval is voor de jaarrekeningen. Zelfs wanneer het gaat om informatie die niet is openbaar gemaakt en die onder het begrip bedrijfsgeheim valt, dan nog moet een afweging gebeuren met betrekking tot het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking ervan. De Commissie erkent dat informatie over de veestapel en de groei ervan, gezien de invloed voor het milieu en het klimaat, een algemeen belang vertoont. De Commissie ziet echter niet in dat het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking zwaarder zou wegen dan het belang van de geheimhouding van deze informatie. Er is immers geen meerwaarde vanuit het oogpunt van het algemeen belang dat precies kan worden aangetoond hoeveel en welke runderen een landbouwer of een landbouwbedrijf heeft. Het is voldoende om over deze informatie te beschikken op een geaggregeerd niveau (district of gemeente). Greenpeace toont trouwens niet aan dat het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking zwaarder zou wegen dan het belang dat gediend is met de geheimhouding op grond van artikel 27, § 1, 1° van de wet van 5 augustus 2006. Greenpeace toont enkel aan dat dit haar zou toelaten om verdere analyses uit te voeren die anders niet uitgevoerd kunnen worden. Zo haalt in dit verband het volgende aan: "In de praktijk blijkt bijvoorbeeld dat sommige boerenbedrijven in

formeel separate ondernemingen gesplitst worden om onder de drempelwaarden voor verschillende verplichtingen te blijven. De mate waarin dit plaatsvindt zou aan de hand van de gevraagde gegevens onderzocht kunnen worden. Ook ligt het bij het vaststellen van onregelmatige praktijken bij één veebeslag in de rede om na te gaan of dezelfde praktijken zich ook voordoen bij andere beslagen van dezelfde persoon. Naar het oordeel van Greenpeace Belgium weegt het belang van het kunnen uitvoeren van dergelijke analyses zwaarder dan het hooguit beperkte belang dat betrokkenen hebben bij het vertrouwelijk blijven van hun status als verantwoordelijke voor een veebeslag.” Het algemeen belang dat Greenpeace inroept heeft trouwens geen betrekking op de gegevens op zich die ze van het FAVV wenst te verkrijgen, maar wel op de eigen verwerking van de gegevens.

4.2.2. 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 aanvraag afwijst “als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen: [...] 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.” Als vertrouwelijke commerciële en industriële informatie die beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren kunnen als bedrijfsgeheimen worden gekwalificeerd. Een bedrijfsgeheim is volgens artikel I.17/1 van Boek I van het Wetboek van Economisch recht “informatie die aan de volgende cumulatieve voorwaarden voldoet:

- a) ze is geheim in die zin dat zij, in haar geheel dan wel in de juiste samenstelling en ordening van haar bestanddelen, niet algemeen bekend is bij of gemakkelijk toegankelijk is voor personen binnen de kringen die zich gewoonlijk bezighouden met de desbetreffende soort informatie;
- b) ze bezit handelswaarde omdat zij geheim is;
- c) ze is door de persoon die rechtmatig daarover beschikt onderworpen aan redelijke maatregelen, gezien de omstandigheden, om deze geheim te houden.“

(ingevoegd door artikel 2 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van bedrijfsgeheimen, *BS* 14 augustus 2018 als omzetting van richtlijn (EU) 2106/943 van het Europees Parlement en de Raad van

8 juni 2016 ‘betreffende de bescherming van niet-openbaar gemaakte knowhow en bedrijfsinformatie (bedrijfsgeheimen) tegen het onrechtmatig verkrijgen, gebruiken en openbaar maken daarvan’). Het spreekt voor zich dat er geen sprake is van een bedrijfsgeheim wanneer de wetgever een rechtspersoon verplicht bepaalde informatie openbaar te maken. Het is daarbij niet vereist dat de gevraagde gegevens betrekking hebben op de volledige commerciële of financiële informatie van een veeteler of een landbouwbedrijf, maar slechts op een gedeelte ervan.

De Commissie is van oordeel dat het verstrekken van gegevens met betrekking tot de veestapel enkel onder deze uitzonderingsgrond vallen wanneer zij gekoppeld zijn aan de identiteit van de veehouder of het landbouwbedrijf. Slechts in dit geval kan de openbaarmaking ervan schade berokkenen.

De Commissie is ook wat deze uitzonderingsgrond betreft van oordeel dat het algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking van de gevraagde informatie voor zover ze betrekking heeft op bedrijfsgegevens niet zwaarder doorweegt dan het beschermde belang. Ze is van mening dat het verstrekken door het FAVV van gegevens op geaggregeerd niveau voldoende tegemoet komt aan het algemeen belang.

4.3. Toepasselijkheid van de Algemene verordening gegevensbescherming

Het FAVV beroept zich op verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (hierna: AVG) om haar weigering te motiveren.

De vraag rijst dan ook of de aanvraag naast aan de wet van 5 augustus 2006 ook aan de AVG moet worden getoetst. De Commissie is van oordeel dat de AVG zich in beginsel niet verzet tegen de toepasselijkheid van de wet van 5 augustus 2006 in zoverre de gevraagde milieu-informatie betrekking heeft op persoonsgegevens. Artikel 6, lid 1, van de AVG bepaalt immers dat een verwerking rechtmatig is indien en voor zover aan ten minste één van de volgende voorwaarden is voldaan. Een

van de gronden houdt in dat de verwerking noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust. Het FAVV is gehouden door artikel 32 van de Grondwet en door de wet van 5 augustus 2006 om toegang te verlenen tot alle milieu-informatie tenzij indien concreet kan worden gemotiveerd dat een van de uitzonderingsgronden in die wet kunnen worden ingeroepen.

Bovendien blijkt uit wat voorafgaat dat in zoverre de aanvraag betrekking heeft op persoonsgegevens, de belangenafweging op grond van de uitzonderingsgrond in artikel 27, § 1, 1° van de wet van 5 augustus 2006 ertoe leidt dat de aanvraag niet kan worden ingewilligd in zoverre persoonsgegevens over de betrokken landbouwers openbaar zouden worden gemaakt. Het verweer van het FAVV met betrekking tot de toepasselijkheid van de AVG is in dit geval dan ook zonder voorwerp.

Indien een aanvrager overigens persoonsgegevens zou hebben verkregen na afdtoetsing van de uitzonderingsgronden in de wet van 5 augustus 2006 is ook die aanvrager onderworpen aan de bepalingen van de AVG en kan hij bijgevolg de verkregen persoonsgegevens slechts verwerken onder de voorwaarden die de AVG ter zake oplegt.

4.4. Toepasselijkheid van artikel 10 EVRM

De aanvrager beroept zich ook op artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) als rechtsgrondslag voor de openbaarmaking van de gevraagde gegevens.

De Commissie is van oordeel dat artikel 10 EVRM en de interpretatie die eraan gegeven is door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) niet dienstig is voor de beoordeling van de onderhavige aanvraag. Artikel 10 EVRM vormt immers een afzonderlijke rechtsgrondslag voor de toegang tot documenten, die niet algemeen van aard is in de zin dat iedereen er zich op kan beroepen en dat die bepaling betrekking zou hebben op alle documenten in het bezit van de overheid. De Commissie is enkel bevoegd om beroepen te beoordelen die in het kader van de wet van 5 augustus 2006 werden ingediend. De aanvrager heeft zijn aanvraag om toegang ingediend op grond van de wet van 5 augustus 2006, die geen onderscheid maakt tussen wie een aanvraag om toegang tot milieu-informatie indient, in tegenstelling tot artikel 10

EVRM waarvan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van oordeel is dat aan “waakhonden van de democratie” een geprivilegieerd recht van toegang toekomt. (EHRM, arrest Sdruzeni Jihoieské Matky t. Tsjechië, 10 juli 2006; EHRM, arrest Damman t. Zwitserland, 25 juli 2006; EHRM, arrest Tarsasag a Szabadsagjogokert t. Hongarije, 17 april 2009; EHRM, arrest Youth Initiative for Human Rights t. Servië, 25 juni 2013; EHRM, arrest Magyar Helsinki Bizottsag t. Hongarije, 8 november 2016)

4.5. Besluit

De beslissing nr. 2019-2 van 7 maart 2019 wordt ingetrokken en vervangen door deze beslissing.

De Commissie is van oordeel dat het beroep niet gegrond is voor zover de gevraagde gegevens niet in het bezit zijn van het FAVV, namelijk in zoverre gevraagd wordt om een onderscheid te maken tussen runderen naargelang hun effectieve bestemming voor vlees- of melkproductie.

De Commissie oordeelt evenwel dat voor zover Greenpeace enkel tot doel heeft gehad om de gegevens te verkrijgen die in de SANITEL databank zijn ondergebracht en die betrekking hebben op de aanduiding van het rastype (melk/vlees) het beroep gegrond is en er geen uitzonderingsgronden moeten of kunnen worden ingeroepen om de openbaarmaking te weigeren.

Voor het overige is de Commissie van oordeel dat artikel 27, § 1, 1° en artikel 27, § 1, 7° van de wet van 5 augustus 2006 de openbaarmaking op het niveau van individuele landbouwers of landbouwbedrijven in de weg staat wat betreft de naam, de voornaam en het adres van de verantwoordelijken (voor zover het gaat om natuurlijke personen), het sanitelnummer (voor zover dit nummer het mogelijk maakt om de verantwoordelijke natuurlijke personen te identificeren) en de locatie van de dieren. Het spreekt voor zich dat artikel 27, § 1, 7° slechts kan worden ingeroepen wanneer de informatie op één of andere wijze verbonden is met een specifieke veehouder of een specifiek landbouwbedrijf.

Voor zover artikel 27, § 1, 1° en artikel 27, § 1, 7° niet van toepassing zouden zijn, is het FAVV gehouden tot de gedeeltelijke openbaarmaking

van de gevraagde informatie. Het betreft hier meer bepaald de landcode van het dier, de naam van rechtspersonen en het nummer van het oormerk.

De Commissie wenst erop te wijzen dat voor zover zij instemt met de toegang tot de gevraagde informatie, deze toestemming geen toestemming inhoudt om de verkregen informatie te hergebruiken. Uit het beroep dat bij haar werd ingediend blijkt immers dat de aanvrager hergebruik in de zin van de wet van 4 mei 2016 beoogt. Hergebruik wordt er gedefinieerd als “het gebruik van bestuursdocumenten waarover de overheden beschikken, voor commerciële of niet-commerciële doeleinden andere dan het oorspronkelijke doel van het vervullen van openbare taken waarvoor de bestuursdocumenten zijn geproduceerd”. Hergebruik van overheidsinformatie kan enkel plaatsvinden onder de voorwaarden beschreven in deze wet en voor zover de procedure in deze wet gevolgd wordt.

Brussel, 24 juni 2019

De Commissie was als volgt samengesteld:

Jeroen Van Nieuwenhove, voorzitter
Frankie Schram, secretaris en lid
Hrisanti Prasman, lid
Brecht Vercruysse, lid

F. SCHRAM
secretaris

J. VAN NIEUWENHOVE
voorzitter