

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 225.549 van 21 november 2013  
in de zaak A. 203.219/VII-38.366.**

In zake :           het FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR DE VEILIGHEID  
                      VAN DE VOEDSLEKETEN (FAVV)  
                      bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                      advocaat Rik Depla  
                      kantoor houdend te 8310 Brugge - Sint-Kruis  
                      Karel Van Manderstraat 123  
                      bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door  
   de minister van Binnenlandse Zaken en Gelijke Kansen
2. de FEDERALE BEROEPSCOMMISSIE VOOR  
   DE TOEGANG TOT MILIEU-INFORMATIE

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.                 De vordering, ingesteld op 13 januari 2012, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie van 27 december 2011 betreffende weigering om toegang te geven tot inspectieverslagen van de horeca (beslissing nr. 2011-6).

*II. Verloop van de rechtspleging*

2.                 Bij arrest nr. 217.421 van 23 januari 2012 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De tweede verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 31 oktober 2013.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Nick Verstraete, die loco advocaat Rik Depla verschijnt voor de verzoekende partij, attaché Tom Valckx, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en secretaris Frankie Schram, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Alexander Van Steenberge heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

### *III. Feiten*

3.1. Een journalist vraagt aan de verzoekende partij op basis van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, een kopie van de "inspectieverslagen" van de horeca uit de periode januari-december 2009, bij voorkeur in digitale vorm. Hij vermeldt dat hij die vraag stelt "naar aanleiding van een journalistiek onderzoek en de recente gebeurtenissen bij Quick in Frankrijk".

De verzoekende partij weigert om de gevraagde gegevens openbaar te maken.

3.2. Na een voorafgaande procedure resulteert het verzoek in de thans bestreden beslissing die als volgt luidt :

#### "1. Feiten

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

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

- De wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie is niet van toepassing op de gevraagde documenten. Het FAVV verwijst daarbij naar advies 2011-185 van 11 april 2011 van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, uitgebracht op vraag van dezelfde verzoeker, en waarvan het meent dat deze Commissie zich heeft vergist over de inhoud van de definitie van 'milieu-informatie'.

- De verslagen zijn geen bestuursdocumenten, maar handelingen die zijn verricht in de hoedanigheid van aan de rechterlijke macht onderworpen ambtenaren, zodat de openbaarheidswetgeving niet van toepassing is.

- De documenten bevatten tal van persoonlijke gegevens, zoals de naam van de verantwoordelijke, het adres van de inrichting, de naam van de inrichting, ... Aan de hand van die elementen zouden natuurlijke personen makkelijk kunnen worden geïdentificeerd, wat hun eer kan aantasten. Omdat verspreiding van die informatie de betrokkenen groot nadeel kan berokkenen, is de uitzondering van artikel 27, § 1, 1<sup>o</sup> van de wet van 5 augustus 2006 van

toepassing.

- De wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur legt de verplichting op dat de aanvrager een 'belang' moet aantonen als hij vraagt naar documenten van persoonlijke aard. Dat 'belang' moet worden geïnterpreteerd als het belang dat vereist is om bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring te kunnen indienen, dat wil zeggen dat het persoonlijk, actueel, zeker en wettig moet zijn. De aanvrager toont nergens aan dat hij een dergelijk belang heeft en er kan geen sprake zijn van een 'persoonlijk' belang wanneer de aanvraag om journalistieke redenen gebeurt.

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

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

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

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

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

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

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

Hoewel de auteurs de term milieu-informatie zo ruim mogelijk hebben

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

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

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

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

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

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

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

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

Op 28 oktober 2011 neemt de Commissie een tussentijdse beslissing

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

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

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

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

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

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

Aangezien tijdens de hoorzitting is gebleken dat aan de Commissie geen controlerapporten waren bezorgd waarop toelichting voorkomt en evenmin standaardrapporten of monsternemingsverslagen zijn meegedeeld, is ook van deze documenten een representatief staal opgevraagd. Op 19 december 2011 is een vertegenwoordiger van de Commissie ook nog eens ter plaatse bij het FAVV de beschikbare informatie gaan inzien. Daarbij is gebleken dat in bepaalde gevallen ook CVTI-enquêteformulieren voorhanden zijn. Dat zijn

formulieren die het FAVV gebruikt wanneer het op vraag van de gezondheidsinspectie gerichte inspecties doet bij aanwijzingen van collectieve voedseltoxi-infectie (CVTI).

## 2. Voorwerp van het beroep

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

## 3. De gegrondheid van het beroep

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

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

### a. Het personeel toepassingsgebied

De wet van 5 augustus 2006 is van toepassing op milieu-instanties bedoeld in artikel 3, 1<sup>o</sup>, a) en b), waarvan de organisatie en de werking worden geregeld door de federale overheid, alsook op milieu-instanties vermeld in artikel 3, 1<sup>o</sup>, c), die onder hun toezicht staan (artikel 4, § 1 van de wet van 5 augustus 2006) en over milieu-informatie beschikken (artikel 18, § 1 van de wet).

Het begrip 'milieu-instantie' wordt door art. 3, 1<sup>o</sup> van de wet van 5 augustus 2006 als volgt gedefinieerd:

'a) een rechtspersoon of een orgaan opgericht bij of krachtens de Grondwet, een wet, een decreet of een regel bedoeld in artikel 134 van de Grondwet;

b) een natuurlijke of rechtspersoon die openbare bestuursfuncties uitoefent, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot leefmilieu;

c) een natuurlijke of rechtspersoon die onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder a) of b) belast is met openbare verantwoordelijkheden of functies of openbare diensten met betrekking tot het milieu verleent.

Organen en instellingen met een gerechtelijke bevoegdheid vallen niet onder deze definitie, tenzij ze optreden in een andere functie dan de rechterlijke. De wetgevende vergaderingen en de daaraan verbonden instellingen vallen buiten deze definitie, behalve wanneer zij optreden in een administratieve functie.'

Het FAVV werd opgericht door de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen als een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid, ingedeeld in categorie A als bedoeld in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. Het FAVV is een federaal uitvoerend orgaan waarin alle diensten voor inspectie en controle van de agrovoedingssector zijn samengebracht. Het heeft als opdracht te waken over de veiligheid van de voedselketen en de kwaliteit van ons voedsel, ter bescherming van de gezondheid van mens, dier en plant. Met het oog hierop is het agentschap belast met het uitwerken, toepassen en controleren van maatregelen die betrekking hebben op de analyse en de beheersing van de risico's die de gezondheid van de consumenten kunnen schaden.

In het belang van de volkgezondheid is het agentschap bevoegd voor: 1<sup>o</sup> de

controle, het onderzoek en de keuring van de voedselproducten en hun grondstoffen in alle stadia van de voedselketen, en dit in het belang van de volksgezondheid;

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

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

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

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

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

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

Daarnaast wordt aan het FAVV een adviesbevoegdheid toegekend.

Het FAVV heeft in de eerste plaats controlebevoegdheden, geen gerechtelijke bevoegdheden. Daarom bepaalt artikel 3, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen (BS 28 februari 2001) het volgende: 'Onverminderd de ambtsbevoegdheden van de officieren van gerechtelijke politie zien de daartoe door de minister aangewezen statutaire en contractuele personeelsleden van het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen toe op de uitvoering van de bepalingen van dit besluit, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen en van de uitvoeringsbesluiten daarvan, van de wetten bedoeld in artikel 5 van diezelfde wet van 4 februari 2000 en van de uitvoeringsbesluiten daarvan evenals van de verordeningen van de Europese Unie en die behoren tot de bevoegdheden van het Agentschap.'

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

b. Het materieel toepassingsgebied

De wet van 5 augustus 2006 kent een recht van toegang tot milieu-informatie toe. Het begrip 'milieu-informatie' wordt in artikel 3, 4° omschreven als:

'elke informatie, ongeacht de drager en in welke materiële vorm ook,



waarover een milieu-instantie beschikt, betreffende:

a) de toestand van elementen van het milieu, zoals de atmosfeer, de lucht, de bodem, het land, het water, het landschap, de natuurgebieden, met inbegrip van vochtige biotopen, kust- en zeegebieden, de biologische diversiteit en haar componenten met inbegrip van de genetisch gemodificeerde organismen en de interactie tussen deze elementen;

b) de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen, de levensomstandigheden van personen, voorzover zij worden of kunnen worden aangetast door de onder a) bedoelde elementen van het milieu of, via deze elementen, door een van de factoren zoals bedoeld onder d) of door de maatregelen en activiteiten zoals bedoeld onder e);

c) de toestand van waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken, voorzover zij worden of kunnen worden aangetast door de onder a) bedoelde elementen van het milieu of, via deze elementen, door een van de factoren zoals bedoeld onder d) of door de maatregelen en activiteiten zoals bedoeld onder e) ;

d) factoren, zoals stoffen, energie, geluid, straling of afval, met inbegrip van radioactief afval, emissies, lozingen en ander vrijkomen in het milieu van stoffen die de toestand van elementen van het milieu zoals bedoeld onder a) of de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens zoals bedoeld onder b) aantasten of waarschijnlijk aantasten;

e) maatregelen en activiteiten die uitwerking hebben of kunnen hebben op de onder a), b), c) of d) bedoelde elementen;

f) maatregelen en activiteiten die tot doel hebben de toestand van elementen van het milieu zoals bedoeld onder a), de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens zoals bedoeld onder b) of de waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken zoals bedoeld onder c) in stand te houden, te beschermen, te herstellen, te ontwikkelen, en druk erop te voorkomen, in te perken of te compenseren;

g) kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen die worden gebruikt in het kader van de onder e) en f) bedoelde maatregelen en activiteiten;

h) verslagen over de toepassing van de milieuwetgeving'.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever een zeer ruime invulling heeft willen geven aan het begrip 'milieu-informatie'. In de Memorie van Toelichting wordt er immers op gewezen dat - overeenkomstig de ratio legis van het Verdrag van Aarhus en van richtlijn 2003/4/EG - aan het begrip 'milieu-informatie', om de verschillende elementen ervan weer te geven, een ruimere draagwijdte moet worden gegeven dan het begrip 'milieu-informatie sensu stricto' (Parl. St. Kamer, nr. 51-2511/001, 15). Er is gekozen voor een 'open', maar tegelijk ruime definitie van milieu-informatie (Parl. St. Kamer, nr. 51-2511/001, 16).

Voor zover het begrip 'milieu-informatie' betrekking heeft op de toestand van de elementen van het milieu (cf. a) van artikel 3, 4°, van de wet van 5 augustus 2006), heeft de wetgever zelfs nauwelijks grenzen opgelegd. Zo vallen onder het begrip 'de toestand van elementen van het milieu' ook de biologische diversiteit en haar componenten. Het begrip 'biologische diversiteit' wordt niet gedefinieerd in de wet van 5 augustus 2006, zodat het begrip in

beginsel in zijn gewone betekenis moet worden begrepen. De wetgever heeft echter uitdrukkelijk willen aansluiten bij de inhoud van de terminologie gehanteerd in het Verdrag van Aarhus (Parl. St.Kamer, nr. 51-2511/001, 16), zodat men kan aannemen dat hij aan de gehanteerde begrippen dezelfde inhoud heeft willen geven als die welke de partijen van het Verdrag van Aarhus hebben gehanteerd. De opstellers van het Verdrag hebben het begrip 'biologische diversiteit' opgevat in de zin zoals het wordt gedefinieerd in het Verdrag inzake biologische diversiteit (Rio de Janeiro, 5 juni 1992; bekrachtigd bij wet van 11 mei 1995). Luidens artikel 2 van dat verdrag moet onder 'biologische diversiteit' worden begrepen 'de variabiliteit onder levende organismen van allerlei herkomst, met inbegrip van, onder andere, terrestrische, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische complexen waarvan zij deel uitmaken; dit omvat mede de diversiteit binnen soorten, tussen soorten en van ecosystemen'. Het begrip 'ecosysteem' wordt in artikel 2 van het Verdrag inzake biologische diversiteit gedefinieerd als 'een dynamisch complex van gemeenschappen van planten, dieren en micro-organismen en hun niet-levende omgeving, die in een onderlinge wisselwerking een functionele eenheid vormen'. Virussen, bacteriën en andere micro-organismen maken derhalve deel uit van de biodiversiteit en zijn er componenten van.

Krachtens artikel 3, 4°, b), van de wet van 5 augustus 2006 is elke informatie waarover het FAVV beschikt betreffende de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen als milieu-informatie te beschouwen voor zover ze worden of kunnen worden aangetast door de onder artikel 3, 4°, a), van de wet bedoelde elementen van het milieu. De controle of de hygiëne voldoende gegarandeerd is in horecazaken, waarbij wordt vastgesteld of er bacteriën of andere micro-organismen al of niet aanwezig zijn, brengt de informatie daarover onder het begrip 'milieu-informatie'.

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

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

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

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

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

- Missiegegevens
- Missienummer
- Naam operator

- Adres operator
- Missie gepland vanaf ... tot en met
- Controleadres
- Al dan niet gerechtelijk onderzoek
- Afsluiting
- Onderzochte aspecten
- Maatregelen en documenten
- Identificatie controleur
- Detailgegevens van de operator
- Vestigingseenheid
- FAVV benaming
- KBO benaming
- FAVV gegevens
- KBO gegevens
- FAVV functie
- KBO-functie
- Anomalieën
- Activiteiten
- Erkenningen en toelatingen
- Legacy
- Autocontrole
- Financiering
- Infrastructuur, inrichting en hygiëne
  - o Alle lokalen
  - o Ruimtes waar levensmiddelen worden bereid, behandeld of verwerkt
  - o Ontvangst, stockage, productie, verwerking en distributie van levensmiddelen
    - o Overige GHP: afval, watervoorziening, persoonlijke hygiëne, opleiding, reiniging en ontsmetting, ongediertebestrijding, huisdieren, extern transport
  - Rookreglementering
  - o Drankgelegenheid
  - o Restaurant en andere horeca-inrichtingen
  - o Frietkraam
  - Distributie: voedingsmiddelen etikettering
  - o Algemeen/verplichte vermeldingen
  - o Diepvriesproducten (niet van toepassing op consumptie-ijs)
  - o Voedingswaarde etikettering
  - o Reclame
  - Horeca en grootkeukens autocontrole
    - o Inrichtingen met versoepelingen en waar wordt verwerkt
    - o Voor de andere inrichtingen
  - Horeca en grootkeukens: meldingsplicht
    - o Meldingsplicht
  - Horeca/collectiviteiten/melkkeukens: traceerbaarheid
    - o Register IN
    - o Register OUT
    - o Relatie tussen IN en OUT
    - o Bewaring van documenten

- Inspectie autocontrole voor de horeca
  - o Inleiding: checklist
  - o HACCP light
  - o Full HACCP.

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

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

Voor elke indicator is een wegingsfactor toegekend die aangeeft wat het gewicht ervan is. Op de controleformulieren is er bovendien voorzien in de mogelijkheid om commentaar toe te voegen. Daarvan blijkt in de aan de Commissie bezorgde verslagen slechts sporadisch gebruik te zijn gemaakt. Bovendien is het commentaar in die verslagen slechts in zeldzame gevallen als milieu-informatie te kwalificeren.

Deze controleverslagen bevatten derhalve nauwelijks of geen milieu-informatie in de zin van de wet van 5 augustus 2006. Weliswaar heeft de informatie betrekking op de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen, maar volgens de wet valt dat deze informatie slechts onder het toepassingsgebied ervan 'voorzover zij worden of kunnen worden aangetast door de onder a) bedoelde elementen van het milieu of, via deze elementen, door een van de factoren zoals bedoeld onder d) of door de maatregelen en activiteiten zoals bedoeld onder e)'. Bij de interpretatie van deze bepaling kan trouwens inspiratie worden gevonden in de Memorie van Toelichting:

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

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

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

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

Om informatie te kwalificeren als milieu-informatie in de zin van de wet van 5 augustus 2006 gaat, is overigens - in tegenstelling tot wat het FAVV

voorhoudt - niet vereist dat het controleverslag van de naleving van de voorschriften inzake levensmiddelenhygiëne door de horecasector op zich invloed moet hebben op de in de wet bedoelde elementen van het milieu.

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

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

3.2. Het onderzoek van de mogelijkheid om uitzonderingsgronden in te roepen

Op grond van artikel 32 van de Grondwet en de wet van 5 augustus 2006 is alle milieu-informatie in het bezit van een milieu-instantie in principe openbaar. Slechts wanneer een uitzonderingsgrond moet of kan worden ingeroepen die in de wet van 5 augustus 2006 werd erkend, een belangenafweging plaatsvindt tussen enerzijds het recht van het publiek dat gediend is met de openbaarmaking van de gevraagde informatie en anderzijds het beschermde belang en op afdoende en pertinente wijze in concreto de weigering kan worden gemotiveerd, kan die informatie aan de openbaarmaking worden onttrokken.

Bij het nagaan of in dit geval één of meer uitzonderingsgronden kunnen worden ingeroepen, stelt de Commissie vast dat slechts de uitzonderingsgronden aanwezig in artikel 27, § 1, 1° (schade aan de persoonlijke levenssfeer), artikel 27, § 1, 7° (vertrouwelijke commerciële en industriële informatie), artikel 27, § 1, 4° (de opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten) en artikel 32, § 2, 1° (aanvraag kennelijk onredelijk) van de wet van 5 augustus 2006 in aanmerking kunnen komen als grondslag voor een weigering. Maar ook in het kader van die uitzonderingsgronden kan de aanvraag in elk geval slechts worden afgewezen als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen het specifiek belang dat gediend is met de weigering om openbaar te maken.

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

Artikel 32, § 2, 1° van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat de milieu-instantie een aanvraag afwijst wanneer de aanvraag kennelijk onredelijk is. De verschillende documenten die naar aanleiding van een inspectie worden opgesteld bevinden zich in een informatiebeheerssysteem dat zowel een invulmodule voor de inspectieleden bevat als een module die toelaat om alle documenten die betrekking hebben op een missie of een operator op te vragen. Er bestaat dus geen directe mogelijkheid om alle documenten die betrekking

hebben op de inspectie van de horeca in één keer op te vragen. Toch kan volgens de Commissie niet zomaar worden besloten dat de aanvraag kennelijk onredelijk is. De inspectierapporten zijn immers gestandaardiseerd en in een digitale vorm beschikbaar. Het gedecentraliseerd karakter van de wijze waarop de inspectieverslagen tot stand komen, verhindert niet dat er toch centraal toegang kan worden verkregen tot die verslagen. Ook al betreft de totale hoeveelheid volgens het FAVV ongeveer 400.000 pagina's, toch maakt dit op zich in casu de aanvraag niet onredelijk. Het onderzoek van de Commissie toont immers aan dat de documenten waarin milieu-informatie kan worden teruggevonden relatief beperkt in aantal zijn. Evenmin maakt het FAVV het aannemelijk dat het voldoen aan dit verzoek de werking van de instelling zelf onmogelijk zou maken of sterk zou bemoeilijken. De Commissie wenst er verder op te wijzen dat het grondrecht aanwezig in artikel 32 van de Grondwet ook positieve verplichtingen inhoudt voor overheden en dat zij hun systemen zodienen uit te bouwen dat toegang ook effectief kan worden uitgeoefend.

b. De uitzonderingsgrond in artikel 27, § 1, 1<sup>o</sup> van de wet van 5 augustus 2006

Artikel 27, § 1, 1<sup>o</sup> van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat een milieu-instantie de openbaarmaking van een aanvraag moet weigeren wanneer het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van 'de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden en in het bijzonder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt'.

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

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

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

integendeel wel voldoende garanties biedt voor het respecteren van de milieuhygiëneregels.

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

Artikel 27, § 1, 7° van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat een milieu-instantie de openbaarmaking van een aanvraag moet weigeren wanneer het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van 'het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie, wanneer deze informatie wordt beschermd om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is met de openbaarmaking instemt'.

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

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

Artikel 27, § 1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat een milieu-instantie de openbaarmaking van een aanvraag moet weigeren wanneer het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van 'de opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten'.

Aangezien in de gevraagde documenten weliswaar wordt aangegeven in welke mate een horecabedrijf al dan niet de wettelijke regels heeft nageleefd, kan niet worden besloten dat de opsporing of vervolging van strafbare feiten nadeel zou ondervinden door de openbaarmaking van de informatie die in deze verslagen zijn opgenomen. In die zin bevatten de inspectieverslagen ook te weinig precieze informatie.

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

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

#### 4. Besluit

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

informatie dient openbaar te worden gemaakt binnen 14 dagen na de betekening van deze beslissing".

#### *IV. Onderzoek van de middelen*

##### *Eerste middel*

##### *Standpunten van de partijen*

4. De verzoekende partij voert aan dat de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie (hierna : wet van 5 augustus 2006) niet van toepassing is op de door de journalist gevraagde informatie. Zij is van oordeel dat de gevraagde inspectieverslagen geen milieu-informatie vormen, zoals bepaald in artikel 3, 4°, van deze wet. Milieu-informatie betreft informatie die betrekking heeft op de elementen van het milieu, terwijl de gegevens die in deze verslagen terug te vinden zijn, verband houden met het onderzoek naar de naleving van de voorschriften inzake levensmiddelenhygiëne door de horecasector en geen invloed hebben op de in de wet bedoelde elementen van het milieu. Hoewel de wetgever de term milieu-informatie ruim heeft willen omschrijven, kan de term volgens haar nooit los worden gezien van het begrip milieu. Indien de gevraagde inspectieverslagen wel onder de term milieu-informatie vallen, kan gelijk welke informatie op basis van de wet van 5 augustus 2006 worden opgevraagd. Daarbij komt dat de tweede verwerende partij zelf aangeeft dat de controleverslagen nauwelijks of geen milieu-informatie bevatten. De mogelijkheid van aanwezigheid van milieu-informatie volstaat volgens de verzoekende partij niet om aan te nemen dat er milieu-informatie aanwezig is.

5. In de laatste memorie voegt de verzoekende partij nog toe dat het feit dat de documenten waarin milieu-informatie zou kunnen worden gevonden relatief beperkt in aantal zijn, niet wegneemt dat daarvoor alle pagina's stuk voor stuk moeten worden doorlopen, hetgeen "zonder de minste twijfel" de werking van haar diensten in acuut gevaar brengt. Zij wijst er op dat haar middelen niet



onuitputtelijk zijn en noemt de aanvraag dan ook totaal onredelijk.

### *Beoordeling*

6. De wet van 5 augustus 2006 kent een recht van toegang toe tot milieu-informatie waarover een milieu-instantie beschikt.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat er is gekozen voor een "open" en ruime definitie van milieu-informatie (Parl. St. Kamer 2005-2006, nr. 51, 2511/001, p. 16).

De dimensie leefmilieu-gezondheid wordt in de memorie van toelichting 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.

Artikel 3, 4°, b), van deze wet beschouwt informatie betreffende de aantasting of mogelijke aantasting van de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen en de levensomstandigheden van personen als milieu-informatie. De oorzaken van deze mogelijke aantasting worden in deze bepaling zeer ruim opgevat.

Gelet op deze ruime definitie heeft de Beroepscommissie op wettige wijze de gegevens volgend uit de "controle of de hygiëne voldoende gegarandeerd is in horecazaken, waarbij wordt vastgesteld of er bacteriën of andere micro-organismen al of niet aanwezig zijn" als milieu-informatie aangemerkt.

Anders dan de verzoekende partij stelt, leidt de door de Beroepscommissie gehanteerde interpretatie van het begrip milieu-informatie, er

niet toe dat alle bestuursdocumenten onder het toepassingsgebied van de wet van 5 augustus 2006 vallen.

Uit de geciteerde motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de tweede verwerende partij een grondig onderzoek heeft gevoerd naar de aard en de inhoud van de verschillende verslagen en rapporten. De Beroepscommissie oordeelde dat waarschuwingen, processen-verbaal en documenten die worden opgesteld in opdracht van de gerechtelijke overheden niet vallen onder het voorwerp van de aanvraag. Wat de documenten betreft die wel onder het voorwerp van de aanvraag vallen, heeft de Beroepscommissie duidelijk aangegeven welke gegevens wel en welke niet onder de wet van 5 augustus 2006 vallen. Daarbij kwam ze tot de beoordeling dat :

- controleverslagen op zeldzame gevallen na, geen milieu-informatie bevatten;
- enquêteformulieren collectieve voedseltoxi-infectie en monsternameverslagen onder het begrip milieu-informatie vallen;
- standaardrapporten sporadisch milieu-informatie bevatten.

Uit de bestreden beslissing blijkt eveneens dat wat de controleverslagen betreft op grond van de wet van 5 augustus 2006 enkel openbaarheid dient te worden verleend aan de verslagen die effectief milieu-informatie bevatten. De loutere mogelijkheid dat de controleverslagen milieu-informatie bevatten, houdt niet de verplichting tot openbaarheid voor alle controleverslagen in.

Artikel 32 van de Grondwet houdt een positieve verplichting in voor de openbare besturen. De diensten moeten zich zo organiseren dat aan de verplichting tot openbaarmaking kan worden voldaan.

De verzoekende partij heeft in haar verzoekschrift het middel beperkt tot de discussie of de informatie in de opgevraagde documenten al dan niet onder het begrip milieu-informatie valt. De repliek in de memorie van wederantwoord dat de inspectieverslagen niet onder de uitzondering vallen met

betrekking tot het "opsporings- en gerechtelijk onderzoek die onder toezicht staan van de rechterlijke macht", valt buiten de grenzen van het middel en komt aan bod bij de beoordeling van het derde middel.

Het eerste middel is niet gegrond.

### *Tweede middel*

#### *Standpunt van de verzoekende partij*

7. De verzoekende partij roept de schending in van artikel 32 van de wet van 5 augustus 2006, volgens welke bepaling een aanvraag kan worden afgewezen wanneer deze kennelijk onredelijk en te algemeen is geformuleerd. Te dezen is de aanvraag van de betrokken journalist volgens de verzoekende partij ten eerste onredelijk omwille van het feit dat hij een werkelijk onmogelijke taak vormt voor de verzoekende partij, die de goede werking van haar administratie verhindert. De aanvraag is volgens de verzoekende partij tevens onredelijk gezien de informatie die de journalisten in kwestie wensen te ontvangen geenszins van nut zal zijn, aangezien zij enkel de argumentatie waarom een horecazaak conform of niet-conform wordt verklaard zullen kunnen lezen, terwijl zij nu reeds de statistieken van deze onderzoeken kunnen achterhalen via "foodweb".

8. De verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord dat de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling Openbaarheid van Bestuur, in een ander dossier het argument dat het om een enorm aantal documenten zou gaan die veel tijd en personeel in beslag nemen, wel heeft aanvaard. Overigens heeft de Commissie de wet Openbaarheid van Bestuur van 11 april 1994 wel van toepassing geacht, terwijl die redenering in de bestreden beslissing niet werd aanvaard.

## *Beoordeling*

9. De openbaarheid van bestuursdocumenten is een door artikel 32 van de Grondwet gewaarborgd fundamenteel recht. Daaruit volgt dat de openbaarheid de regel is en de uitzonderingen restrictief moeten worden geïnterpreteerd.

De uitzonderingsgronden zoals opgesomd onder "Hoofdstuk VIII : Uitzonderingen op de openbaarheid" in de wet van 5 augustus 2006, hebben een limitatief karakter en zijn onderworpen aan een restrictieve interpretatie, vermits zij als uitzondering gelden op een door de Grondwet gewaarborgd grondrecht. Conform artikel 22, § 5, zal een weigeringsbeslissing daarenboven in concreto moeten motiveren waarom de openbaarmaking, de verbetering of de aanvulling van milieu-informatie werd geweigerd.

Artikel 32, § 2, van de wet van 5 augustus 2006 bevat twee uitzonderingsgronden met een verplichtend karakter. Deze bepaling luidt als volgt :

"§ 2. De milieu-instantie wijst een aanvraag af wanneer :  
1° de aanvraag kennelijk onredelijk is;  
2° overeenkomstig artikel 22, § 2, de aanvraag kennelijk te algemeen geformuleerd blijft, na een verzoek van de milieu-instantie tot herformulering van de aanvraag".

10. Volgens de memorie van toelichting zijn onredelijke aanvragen deze die bedoeld zijn om de goede werking van de administratie te verhinderen, of aanvragen met een kwellend karakter voor de milieu-instanties (Parl. St. Kamer 2005-2006, nr. 2511/01, p. 42-43). Dit is te dezen niet het geval.

11. Nadat de aanvraag tot openbaarmaking werd ingediend, moet de milieu-instantie op grond van artikel 22, tweede lid, van de wet van 5 augustus 2006 die aanvraag aan een eerste controle onderwerpen. Als de aanvraag kennelijk te vaag is geformuleerd, verzoekt de milieu-instantie zo spoedig mogelijk de aanvrager zijn aanvraag te verduidelijken of te vervolledigen en deelt zij mee waarom de aanvraag kennelijk te vaag geformuleerd is. Het is pas als de aanvrager niet of verkeerd geantwoord heeft op dit verzoek om specificatie van de milieu-instantie, dat de milieu-instantie de aanvraag zal verwerpen.

Hieruit volgt dat wanneer de milieu-instantie dergelijke eerste controle niet heeft uitgevoerd, zij de aanvraag tot openbaarmaking niet kan weigeren wegens te vage formulering. Te dezen blijkt dat de verzoekende partij na een eerste controle van de aanvraag niet heeft gevraagd om de aanvraag te verduidelijken of te vervolledigen. Bijgevolg kan de verzoekende partij zich niet beroepen op de verplichte uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel 32, § 2, 2°, van de wet van 5 augustus 2006.

12. In de bestreden beslissing wordt op uitvoerige wijze gemotiveerd waarom de beroepsinstantie van oordeel is dat de aanvraag niet kennelijk onredelijk is. De verzoekende partij slaagt er niet in de onwettigheid van deze motieven aan te tonen.

Het tweede middel is niet gegrond.

*Derde middel*

*Standpunten van de verzoekende partij en van de eerste verwerende partij*

13. De verzoekende partij roept de schending in van artikel 27, § 1, 2° en 4°, van de wet van 5 augustus 2006. Zij stelt dat de verwerende Beroepscommissie ten onrechte van oordeel is dat de openbaarmaking van de

verslagen geen schade zou kunnen toebrengen aan het opsporen of vervolgen van strafbare feiten, zodat niet moet worden nagegaan of het publiek belang gediend is met de openbaarmaking van deze informatie. Volgens de verzoekende partij bestaan er wel verslagen die zullen geleid hebben tot een gerechtelijk onderzoek en is in dat geval het publiek belang van de openbaarmaking duidelijk ondergeschikt aan de opsporing en vervolging van sanctioneerbare feiten, meer bepaald het geheim van het onderzoek. Bovendien is het geheim van het onderzoek van openbare orde, want strafrechtelijk sanctioneerbaar, en heeft dit dus veel meer belang dan het publiek belang van de openbaarmaking van de inspectieverslagen. De verzoekende partij ziet niet in wat de meerwaarde zou kunnen zijn voor het publiek om bepaalde inspectieverslagen vrij te geven, temeer nu alleen de "nul-inbreukverslagen" kunnen worden meegedeeld, gelet op het geheim van het onderzoek. Daarenboven kunnen de statistieken omtrent deze inspecties op het internet worden geconsulteerd. De horecazaak in kwestie krijgt zelf al kopie van het inspectieverslag zodat enkel personen van kwade wil geïnteresseerd zouden kunnen zijn in dergelijke verslagen.

14. De eerste verwerende partij werpt als exceptie op dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het middel.

15. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij in essentie nog dat er ook rekening moet worden gehouden met toekomstige nog te vervolgen inbreuken.

### *Beoordeling*

16. Ingevolge artikel 27, § 1, van de wet van 5 augustus 2006 wordt de aanvraag tot openbaarmaking afgewezen als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van één van onder meer de volgende belangen, zijnde de openbare orde, de openbare veiligheid, hierin inbegrepen de fysieke beveiliging van radioactieve stoffen, of de verdediging van het land (2°) en de opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten (4°).

Bij het onderzoek of één van deze uitzonderingsgronden opwegen tegen het publiek belang van openbaarmaking beschikt de Beroepscommissie over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid. Deze afweging moet op een relatieve manier gebeuren. Dit betekent dat een dubbele controle moet worden doorgevoerd. Enerzijds moet worden nagegaan of de openbaarmaking schade berokkent aan het beschermde belang en anderzijds moet worden nagegaan of het publiek belang van de openbaarmaking niet zwaarder doorweegt dan 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 worden toegepast op het verzoek. Het belang van de openbaarmaking dient telkens in concreto te worden afgewogen tegen het belang beschermd door een uitzonderingsgrond. Het uitgangsprincipe is immers de openbaarheid. Deze moet worden geacht het algemeen belang te dienen.

De verzoekende partij toont niet aan dat de verwerende Beroepscommissie kennelijk ten onrechte stelt dat de openbaarmaking van de verslagen geen schade zou kunnen toebrengen aan het opsporen of vervolgen van strafbare feiten. De verzoekende partij weerlegt niet de stelling dat de inspectieverslagen te weinig precieze informatie bevatten. De afweging heeft bovendien een relatief karakter. Het is niet omdat bepaalde verslagen hebben geleid tot een gerechtelijk onderzoek dat de openbaarheid steeds dient te worden geweerd. De stelling van de verzoekende partij dat gelet op de publicatie van de statistieken "enkel personen van kwade wil geïnteresseerd kunnen zijn in dergelijke verslagen" wordt niet aannemelijk gemaakt en doet geen afbreuk aan het uitgangspunt van het belang bij de openbaarheid.

De restrictieve benadering en het onderzoek in concreto van de wettelijke uitzonderingsgronden verzetten er zich tegen om de openbaarheid te weigeren op grond van eventuele en toekomstig nog te vervolgen inbreuken.

Het derde middel is niet gegrond.

### *Vierde middel*

#### *Standpunt van de verzoekende partij*

17. Als vierde middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 27, § 1, 1<sup>o</sup>, van de wet van 5 augustus 2006, dat de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden, en in het bijzonder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, op het oog heeft. De verzoekende partij beroept zich op de toepassing van de wet van 8 december 1992 betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens om haar weigering om toegang tot persoonsgegevens te verlenen, te motiveren. Zij stelt daarbij dat een inspectieverslag wel degelijk een aantal gegevens bevat aan de hand waarvan een natuurlijk persoon direct of indirect kan worden geïdentificeerd en dat de inspectieverslagen in geen geval kunnen worden vrijgegeven aangezien zij, door de aanwezigheid van een naam en andere identificatiegegevens, een ernstige inbreuk uitmaken op de privacy van de betrokken gecontroleerden.

#### *Beoordeling*

18. De verzoekende partij verwijst naar de motivering in de tussentijdse beslissing van 28 oktober 2011 van de Beroepscommissie omtrent de verhouding tussen de wet van 8 december 1992 betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en artikel 40 van de wet van 5 augustus 2006. Deze motivering houdt echter verband met de weigering van de verzoekende partij om informatie aan de Beroepscommissie te bezorgen zodat laatstgenoemde met kennis van zaken zou kunnen onderzoeken of de gevraagde informatie al dan niet openbaar kan worden gemaakt. Aangezien de motivering in de bestreden beslissing om op de aanvraag tot openbaarheid in te gaan op andere motieven is gesteund, is de kritiek op dit motief niet dienstig bij een onderzoek naar de schending van artikel 27, § 1, 1<sup>o</sup>, van de wet van 5 augustus 2006.



Uit de betrokken wetsbepaling blijkt dat het aan de Beroepscommissie toekomt om een afweging te maken tussen de persoonlijke levenssfeer en het publieke belang van de openbaarheid. Bij de controle van deze afweging beschikt de Raad van State slechts over een marginaal toetsingsrecht.

Zoals uit de beoordeling van het tweede en derde middel blijkt, vormt de openbaarheid de regel en wordt deze geacht het algemeen belang te dienen, wat niet speciaal dient te worden gemotiveerd. Uit de vaststelling dat de opgevraagde verslagen reeds dateren van 2009 en 2010 kan dan ook niet worden afgeleid dat het "publiek belang" onbestaand is omdat de gegevens niet langer actueel zijn. De bestreden beslissing werd genomen op 27 december 2011, terwijl de aanvraag voor een kopie van inspectieverslagen van 2010 dateert van 3 juni 2011. Er valt niet in te zien hoe deze verslagen niet langer als actueel kunnen worden aanzien op het moment dat de bestreden beslissing is genomen. Zelfs indien deze gegevens niet langer actueel zouden zijn als gevolg van de normconformering van de horecazaken aan de kwaliteitsnormen, is niet duidelijk waarom dit afbreuk zou doen aan de regel dat de openbaarheid het algemeen belang dient.

De publicatie van de statistieken terzake doet het publiek belang van openbaarheid niet verdwijnen.

De verzoekende partij toont niet de onwettigheid aan van de afweging in de bestreden beslissing waarbij de Beroepscommissie van oordeel is dat, kort samengevat, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet opweegt tegen het belang bij het antwoord op de vraag of een horecabedrijf wel voldoende garanties biedt voor het respecteren van de milieuhygiëneregels.

Het vierde middel is niet gegrond.

### *Vijfde middel*

#### *Standpunt van de partijen*

19. Als vijfde middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 21, § 1, 7°, van de wet van 5 augustus 2006. Zij betoogt dat het openbaar maken van de gevraagde inlichtingen als schadelijk voor de betrokken horecazaken moet worden beschouwd, aangezien de publicatie van specifieke gegevens met betrekking tot de hygiënische toestand van de betrokken horecazaken voor de betrokkenen enorme economische en morele gevolgen met zich kan meebrengen, door de drastische impact op het publiek imago. Het publiek belang is geenszins gediend met de openbaarmaking van de opgevraagde informatie, aangezien het opgeworpen algemeen publiek belang thans onbestaand is en enkel nog kan dienen om de goede naam en faam van een onderneming te schaden.

#### *Beoordeling*

20. De rapporten, waarvan kopie wordt gevraagd, bevatten een beoordeling door de overheid van de mate waarin een horeca-onderneming in overeenstemming is met de wettelijke voorschriften. Dit vormt louter milieuhygiënische informatie. Het feit dat bepaalde horecazaken niet in orde zouden zijn met bepaalde kwaliteitsvereisten, maakt, anders dan de verzoekende partij voorhoudt, geen vertrouwelijke economische en industriële informatie uit.

Het vijfde middel is niet gegrond.

## BESLISSING

**1. De Raad van State verwerpt het beroep.**

**2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig november tweeduizend dertien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

**De griffier**

**De voorzitter**

**Bart Tettelin**

**Luc Hellin**