



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

10 januari 2011

ADVIES 2011-03

over de weigering om toegang te verlenen tot
bestuursdocumenten over het gebruik van
teeltmateriaal van een aardappelras

(CTB/2010/72)

1. Een overzicht

Bij brief van 5 november 2010 verzochten de heren Philippe de Jong en Christophe Ronse namens HZPC HOLLAND B.V. aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV) om toegang tot de bestuursdocumenten betreffende het gebruik van teeltmateriaal van het aardappelras Asterix. Het betreft meer bepaald volgende documenten:

- de namen van alle landbouwers of landbouwondernemingen waarvan het FAVV weet dat zij materiaal van Asterix voortbrengen, hun huisadres en/of het adres van hun bedrijf;
- het feit of deze personen het oogstproduct van Asterix voor aanplanting op hun bedrijf gebruiken of hebben gebruikt;
- de hoeveelheid oogstproduct van Asterix die deze personen hebben gebruikt gedurende het huidige verkoopseizoen, alsook de drie voorafgaande seizoenen;
- de naam en het adres van de persoon of personen die voor voormelde personen (landbouwers of landbouwondernemingen) een dienst, bestaande in de verwerking van het betrokken oogstproduct voor aanplanting, heeft of hebben verricht.

Bij brief van 7 december 2010 deelt het FAVV mee dat het verzoek niet kon worden ingewilligd en dit op volgende gronden:

- Artikel 6, § 1, 7° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur: het is onbetwistbaar dat de gevraagde informatie een vertrouwelijk karakter heeft. De Vlaamse beroepsinstantie inzake de openbaarheid van bestuur heeft immers al geoordeeld dat door het kenbaar maken van wie welke producten teelt en in welke hoeveelheden, ongetwijfeld vertrouwelijke commerciële en/of industriële gegevens aan het licht zouden komen. Aangezien het betrokken landbouwbedrijf commerciële schade kan lijden door de openbaarmaking van deze gegevens, en dat haar concurrentiepositie kan worden aangetast, weegt het belang van de openbaarheid niet op tegen de bescherming van deze gegevens.
- De gevraagde informatie heeft betrekking op de heer Cocquyt, die een natuurlijke persoon is. Deze informatie moet dus worden beschouwd als een persoonsgegeven in de zin van artikel 1, § 1 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de

persoonlijke levenssfeer van de verwerking van persoonsgegevens. Dit geldt ook voor de gegevens van de andere landbouwers. Het aangifteformulier dat de landbouwers moeten invullen overeenkomstig artikel 10 van het ministerieel besluit van 30 augustus 1999 betreffende de bestrijding van *Ralstonia solanacearum* (Smith) Yabuuchi et al. wordt immers op naam van de landbouwers ingevuld en niet op naam van hun eventueel bedrijf. Alle gegevens die in dit formulier moeten worden vermeld moeten dus als persoonsgegevens worden beschouwd. De verstrekking van deze gegevens is een verwerking in de zin van artikel 1, § 2 van dezelfde wet. Op grond van artikel 5 van deze wet kunnen persoonsgegevens slechts worden verwerkt in de limitatieve gevallen opgesomd in artikel 5. Geen van de in deze lijst aangehaalde motieven is van toepassing. In het bijzonder haalt het FAVV aan dat het geen wettelijke verplichting heeft om de gevraagde informatie te verstrekken en dat de economische belangen van de aanvrager niet opwegen tegen het fundamenteel recht op bescherming van het privéleven van de landbouwers. Bovendien dienen de algemene principes van de wet van 8 december 1992 te worden nageleefd, waaronder de verenigbaarheid, de transparantie en de proportionaliteit van de verwerking. Uit de gegevens waarover het Agentschap beschikt, namelijk de variëteit, de hoeveelheid en de oorsprong van het uitgangsmateriaal van zelf geproduceerd niet-gecertificeerd materiaal dat elke producent gebruikt voor de teelt van zijn aardappelen, kan niet worden afgeleid welke kwantiteit van het beschermd ras werd vorgebracht voor handelsdoeleinden of verhandeld.

Bij mail en aangetekende brief van 17 december 2010 verzetten de heren Philippe de Jong en Christophe Ronse zich tegen de weigeringsbeslissing om de gevraagde informatie openbaar te maken. Diezelfde dag vragen zij bij mail en aangetekende brief de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd, om een advies.

2. Ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

De Commissie is van mening dat de aanvraag ontvankelijk is voor zover de gevraagde informatie niet als milieu-informatie in de zin van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie moet worden beschouwd. In dat geval geldt dat de toepassing van de wet van 11 april 1994 is uitgesloten en heeft de Commissie geen enkele bevoegdheid. Voor zover de informatie dan ook als milieu-informatie zou moeten worden beschouwd, is de adviesaanvraag niet ontvankelijk.

Voor zover de aanvraag geen betrekking heeft op milieu-informatie stelt de Commissie vast dat de aanvrager heeft voldaan aan de wettelijke vereiste van de gelijktijdigheid van het indienen van het verzoek tot heroverweging aan het FAVV en het verzoek om advies aan de Commissie. Bovendien zijn de gevraagde documenten geen documenten van persoonlijke aard, zodat de aanvrager geen belang moet aantonen.

De Commissie wenst er tenslotte op te wijzen dat zij enkel bevoegd is om advies te geven over de toepassing van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Motieven die steunen op grond van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de verwerking van persoonsgegevens kan zij bijgevolg niet beoordelen. De interpretatie van deze wet komt in eerste instantie toe aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en aan de rechtbanken, gerechtshoven en andere rechtscolleges. Daarmee wil de Commissie echter niet stellen dat de wet van 8 december 1992 ook niet van toepassing is voor zover het gaat om de verwerking van persoonsgegevens in de zin van deze wet.

3. Gegrondheid van de adviesaanvraag

De Commissie maakt bij de beoordeling een onderscheid ingevolge de aard van de gevraagde informatie waarvan de openbaarmaking werd geweigerd.

3.1 De weigering om bepaalde commerciële of industriële informatie openbaar te maken

Om de openbaarmaking van bepaalde informatie te weigeren, roept het FAVV de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 1, 7° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur in. De Commissie wenst eraan te herinneren dat om op een rechtsgeldige manier artikel 6, § 1, 7° van de wet van 11 april 1994 in te roepen vereist is dat aan een aantal voorwaarden is voldaan:

- 1° deze uitzonderingsgrond beschermt slechts informatie voor zover die als ondernemings- en fabricagegegevens kan worden gekwalificeerd;
- 2° deze uitzonderingsgrond beschermt niet alle ondernemings- en fabricagegegevens, maar slechts die welke uit de aard van de zaak als vertrouwelijk moeten worden beschouwd. Het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter blijkt slechts uit het feit dat de openbaarmaking ervan schade toebrengt aan deze informatie;
- 3° deze uitzonderingsgrond kan slechts worden ingeroepen voor zover het belang dat gediend is met de openbaarmaking niet zwaarder doorweegt.

In de eerste plaats stelt de Commissie vast dat niet alle gevraagde informatie op grond als ondernemings- en fabricagegegevens kan worden gekwalificeerd. Bijgevolg verhindert deze uitzonderingsgrond de openbaarmaking van niet als ondernemings- en fabricagegegevens te beschouwen informatie niet. Het FAVV laat overigens na te motiveren welke informatie als ondernemings- en fabricagegegevens moet worden beschouwd.

Zelfs als bepaalde informatie als ondernemings- en fabricagegegevens moet worden beschouwd, dan betekent dit nog niet dat ze uit de aard van de zaak als vertrouwelijk moet worden beschouwd. De verwijzing naar een beslissing van de Vlaamse beroepsinstantie voor de openbaarheid van bestuur en het hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Vlaamse beroepsinstantie genoemd, is bovendien irrelevant. Niet enkel is de verwijzing naar de uitspraak niet correct, bovendien kan de uitzonderingsgrond van artikel 14, 3° van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur niet zomaar worden gelijkgesteld met de uitzondering van artikel 6, § 1, 7° van de wet van 11 april 1994. De uitzondering in het decreet luidt immers dat de instanties een aanvraag tot openbaarmaking

moeten afwijzen, voor zover die geen betrekking heeft op milieu-informatie, indien ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie, wanneer deze informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is met de openbaarheid instemt. De keuze van de decreetgever voor andere bewoordingen dan de uitzonderingsgrond in de federale wet van 11 april 1994 impliceert immers dat eraan een andere invulling moet worden gegeven. Bovendien is de Commissie niet gebonden aan de interpretatie van de Vlaamse beroepsinstantie. Terloops wenst de Commissie erop te wijzen dat de Vlaamse beroepsinstantie beslissingsbevoegdheid heeft, terwijl zijzelf slechts adviesbevoegdheid heeft.

Dat het FAVV ten onrechte de interpretatie van de uitzonderingsgrond van het decreet van 26 maart 2004 inroept om artikel 6, § 1, 7° van de wet van 11 april 1994 te interpreteren, laat de vraag open of ook de uitzonderingsgrond in artikel 14, 3° van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur niet van toepassing is. De Commissie wenst daarbij te wijzen op de bevoegdheidsverdelende regel die ten grondslag ligt aan artikel 32 van de Grondwet en zowel in de wet van 11 april 1994 en in het decreet van 26 maart 2004 nader verwoord werd. De uitzonderingsgronden van de wet van 11 april 1994 zijn immers ook van toepassing op de administratieve overheden andere dan de federale administratieve overheden doch slechts in de mate dat deze wet op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt. Een gelijkaardige bepaling treffen we aan in het decreet van 26 maart 2004 op grond waarvan de uitzonderingen en beperkingen in het decreet ook van toepassing zijn op andere instanties in zoverre het decreet op gronden die tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt. De informatie die het FAVV verzamelt op grond van het artikel 10 van het ministerieel besluit van 30 augustus 1999 betreffende de bestrijding van *Ralstonia solanacearum* (Smith) Yabuuchi et al, verzamelt zij op grond van federale regels en niet op grond van bevoegdheden op het gebied van landbouw die op grond van artikel 6, § 1, V van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de gewesten zijn toevertrouwd. De Commissie is dan ook van oordeel dat

de uitzondering van artikel 14, 3° van het decreet van 26 maart 2004 niet kan worden ingeroepen om de openbaarmaking te weigeren.

Ondernemings- en fabricagegegevens moeten slechts aan de openbaarmaking worden onttrokken als blijkt dat ze uit de aard van de zaak vertrouwelijk zijn. Dat dit het geval is, moet in concreto worden aangetoond. Voor zover informatie bijvoorbeeld door een patent is beschermd, kan niet zomaar de vertrouwelijkheid worden ingeroepen, omdat net voor het verkrijgen van een patent een bepaalde mate van openbaarmaking wettelijk is opgelegd.

Zoals de Commissie al eerder heeft gesteld kan informatie slechts uit de aard van de zaak als vertrouwelijk worden gekwalificeerd in het licht van de openbaarmaking van die informatie, d.w.z. indien vaststaat dat, als deze informatie zou worden openbaar gemaakt, een onderneming of een bedrijf daardoor economische of commerciële schade zou lijden. Uit de motivering in concreto moet blijken in hoeverre dit het geval is. Ook heeft de Commissie geoordeeld dat informatie slechts een vertrouwelijk karakter heeft voor zover ze een bepaald detailniveau met betrekking tot het productie- of controleproces betreft en dat algemene informatie dit karakter niet of nauwelijks heeft.

Maar zelfs als blijkt dat bepaalde informatie wordt gekwalificeerd als uit de aard van de zaak vertrouwelijke ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld, dan nog moet worden nagegaan of het belang dat gediend is met de openbaarmaking niet zwaarder doorweegt dan het belang dat kan worden beschermd. Zo zal het feit dat informatie relevant is of een risico vormt voor de volksgezondheid, een rechtvaardiging kunnen vormen voor het belang gediend met de openbaarmaking voor zover dit in concreto kan worden aangetoond. Dit is echter maar zo als het belang dat gediend is met de openbaarmaking zwaarder doorweegt dan het beschermde goed. Het is slechts in de mate dat dit niet het geval is, dat informatie op deze grond aan de openbaarmaking kan worden onttrokken. Het FAVV laat echter na deze belangenafweging in concreto te motiveren.

Kortom, de Commissie stelt vast dat ondernemings- en fabricagegegevens maar aan de openbaarmaking kunnen worden onttrokken wanneer ze uit de aard van de zaak vertrouwelijke ondernemings- en fabricagegegevens zijn. Bovendien is dit laatste niet voldoende om de openbaarmaking te

weigeren. Het FAVV moet in concreto aantonen dat het belang dat gediend is met de openbaarmaking niet zwaarder doorweegt dan het belang dat gediend is met de bescherming van de uit de aard van de zaak vertrouwelijke ondernemings- en fabricaatgegevens. Slechts in de mate het FAVV dat kan aantonen, kan zij haar weigering tot openbaarmaking handhaven voor zover aan de voorwaarden van artikel 6, § 1, 7° van de wet van 11 april 1994 is voldaan.

3.2 De weigering om persoonsgegevens bekend te maken

De Commissie stelt vast dat het FAVV geen gebruik maakt van artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur op grond waarvan om het even welke administratieve overheid de openbaarmaking moet weigeren van informatie wanneer die openbaarmaking afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift heeft ingestemd.

Aangezien het hier echter gaat om een verplichte uitzonderingsgrond, had het FAVV deze toetsing moeten doorvoeren in plaats van zomaar een beroep te doen op de wet van 8 december 1992. Een verzoek tot openbaarmaking van bestuursdocumenten moet immers in eerste instantie worden beoordeeld vanuit de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

De Commissie sluit niet uit dat de openbaarmaking van bepaalde gegevens moet worden geweigerd op grond van artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994. Toch wenst ze erop te wijzen dat artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 niet automatisch de openbaarmaking uitsluit van alle persoonsgegevens, ook niet voor informatie die op de identiteit van personen betrekking heeft. Dit is maar het geval voor zover kan worden aangetoond dat de openbaarmaking schade toebrengt of kan toebrengen aan de persoonlijke levenssfeer en dit in concreto kan worden aangetoond. Het komt aan het FAVV toe om aannemelijk te maken dat dit inderdaad het geval is.

3.3 Het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking

Omdat naar Belgisch recht artikel 32 van de Grondwet een fundamenteel recht toekent en de openbaarheid van bestuursdocumenten het principe

is, kunnen uitzonderingsgronden slechts worden ingeroepen voor zover ze op bepaalde informatie van toepassing zijn en in concreto worden gemotiveerd. Informatie die echter niet onder een uitzonderingsgrond valt, moet worden openbaar gemaakt.

De Commissie stelt vast dat het FAVV nalaat om te onderzoeken of zij bepaalde informatie niet gedeeltelijk openbaar moet maken. Artikel 6, § 4 van de wet van 11 april 1994 bepaalt immers dat wanneer een bestuursdocument slechts voor een deel aan de openbaarheid moet of mag worden onttrokken, de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift tot het overige deel wordt beperkt. Of de informatie die dan moet worden vrijgegeven relevant is voor de aanvrager, doet hierbij niet ter zake.

3.4 Besluit

De Commissie is van mening dat het FAVV niet op afdoende wijze heeft aangetoond dat bepaalde uitzonderingsgronden op bepaalde informatie in de bestuursdocumenten waarvan toegang werd gevraagd, moeten worden toegepast. De Commissie sluit echter niet uit dat bepaalde informatie wel degelijk aan de openbaarmaking kan worden onttrokken op grond van de wet van 11 april 1994 voor zover dit op concrete en pertinente wijze kan worden aangetoond. In elk geval moet informatie die niet onder een uitzonderingsgrond valt, openbaar worden gemaakt.

Brussel, 10 januari 2011.

F. SCHRAM
secretaris

J. BAERT
voorzitter