



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

22 december 2022

ADVIES 2022-103

met betrekking tot de weigering om toegang te verlenen tot onder meer alle documenten in het dossier over de meststof Sunplant - Groene planten en in de dossiers betreffende biureet en biureet-onderzoeken inzake NPK-meststoffen, al dan niet in combinatie met micro-nutriënten

(CTB/2022/123)

1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail, per gewone post en bij aangetekende post met ontvangstbewijs van 21 oktober 2022 vraagt meester Dirk Van Orshaegen, namens zijn cliënt, BORMS cv aan het FAVV:

- het volledige dossier van zijn cliënte;
- alle dossiers betreffende biureet en biureet-onderzoeken inzake NPK-meststoffen, al dan niet in combinatie met micro-nutriënten.

1.2. Uit de overgemaakte documenten blijkt dat de aanvrager zowel een leesbevestiging als een ontvangstbevestiging heeft ontvangen.

1.3. Bij aangetekende brief en per e-mail van 28 oktober 2022 verwijst het FAVV naar het antwoord van 7 juli 2022, waarin het volledig administratief dossier aan de cliënt van de aanvrager werd bezorgd en de wettelijke basis om bepaalde passages onleesbaar te maken of bepaalde documenten niet te delen is opgenomen.

1.4. Bij e-mail van 7 november 2022 herhaalt de aanvrager zijn verzoek tot openbaarmaking. Wat het volledige dossier van zijn cliënte betreft wijst de aanvrager erop dat in elk geval de documenten na 7 juli 2022 niet werden overgemaakt. Hij verwijst naar een juridisch advies over de eerdere aanvraag van zijn cliënte. Bovendien vraagt hij voor het eerst toegang tot volgende documenten:

- de kennisgeving van goedgekeurde laboratoria die uiterlijk op 11 juni 2004 aan de Commissie diende overgemaakt te worden;
- de meest recente kennisgeving van goedgekeurde laboratoria die aan de Commissie is overgemaakt;
- de door de Commissie opgemaakte lijst van goedgekeurde laboratoria gebaseerd op de kennisgeving die uiterlijk op 11 juni 2004 diende overgemaakt te worden;
- de door de Commissie opgemaakte lijst(en) van goedgekeurde laboratoria die van toepassing was/waren tussen 1 november 2021 en 28 februari 2022;
- het volledige dossier van de procedure voor ISO 18643;
- het volledige dossier van de procedure voor de methode “afgeleid van” ISO 18643;

- de kennisgeving aan de Commissie n.a.v. de analyse van het door het FAVV aangestelde laboratorium, de bijhorende stukken en het besluit van de Commissie hierover;
- het volledige dossier over de gebruikte “methode an sich”;
- de “inter-laboratorium validatiestudie”;
- alle documenten die het bewijs leveren dat LUFA Nord-West, conform EU-Verordening 2003/2003 goedgekeurd/geaccrediteerd is om biureet te meten in vloeibare NPK-meststoffen met gechelateerde micronutriënten.

1.5. Bij e-mail van 7 december 2022 bevestigt de FAVV haar antwoord met betrekking tot het bezorgen van de documenten in het administratief dossier. Ze geeft een lijst in chronologische volgorde van de documenten die na de communicatie van 7 juli 2022 tot en met 7 november 2022 werden opgesteld en werden toegevoegd in het dossier. Het betreft uitsluitend communicatie met de cliënte van de aanvrager die dus in het bezit is van zijn cliënte.

Wat de vraag naar inzage in de dossiers en de informatie m.b.t. biureet en biureetanalyse en de gegevens over uitbesteding, referentiebronnen en extra informatie over de meetonzekerheden bij het analyseverslag betreft verwijst het FAVV naar een vorig antwoord waarin ze stelt dat de vraag onredelijk en te vaag geformuleerd is. Uit de vraag blijkt immers niet welk bestuursdocument de aanvrager precies wenst of over welk dossier hij het precies heeft. Bovendien heeft het FAGG geen weet van dergelijke andere dossiers.

De communicatie van 204 is niet in het bezit van het FAGG en kan bijgevolg niet worden meegedeeld. Het FAVV beschikt enkel over een lijst die op 24 juni 2006 werd gecommuniceerd door de Europese Commissie. Dit document wordt in bijlage bezorgd aan de aanvrager. Er wordt hem meegedeeld dat er sindsdien geen updates meer werden gecommuniceerd, waardoor deze lijst dan ook geldig is voor de periode 1 november 2011-28 februari 2022.

Het FAVV oordeelt verder dat ze wegens auteursrechten niet gerechtigd is om het volledige dossier van de procedure voor ISO 18643 en het volledige dossier van de procedure voor de methode “afgeleid van” ISO 18643 en het volledige dossier over de gebruikte methode an sich en de “inter-laboratorium validatiestudie” omwille van auteursrechten. Het

FAVV beschikt niet over de SOP van de methode die door SGS-OLEOTEST wordt gebruikt (en die in de vraagstelling wordt benoemd als “afgeleid van ISO 18643).

Tot slot meldt het FAVV dat het niet beschikt over meer bestuursdocumenten over LUFA Nord-wet.

1.6. Bij e-mail van 8 december 2022 dient de aanvrager bij het FAVV een verzoek in om de weigeringsbeslissing te heroverwegen. De aanvrager meent dat de weigering niet te rechtvaardigen valt.

1.7. Bij e-mail van dezelfde dag verzoekt de aanvrager ook de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, om een verzoek om advies.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van mening dat het verzoek om advies slechts gedeeltelijk ontvankelijk is.

De vraag om toegang tot het volledige dossier van zijn cliënte en de toegang tot alle dossiers betreffende biureet en biureet-onderzoeken inzake NPK-meststoffen, al dan niet in combinatie met micro-nutriënten werden immers gevraagd op 21 oktober 2022. Op 7 november 2022 bericht hij het FAVV dat hij ontevreden is over de weigeringsgrond. Op dat moment laat hij evenwel na een verzoek om advies in te dienen bij de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten. Hij heeft dan ook niet voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: wet van 11 april 1994) om zijn verzoek tot heroverweging aan het FAVV en zijn verzoek om advies aan de Commissie gelijktijdig in te dienen.

Wat de toegang tot de andere documenten betreft, moet het verzoek van 7 november 2022 gezien worden als de oorspronkelijke aanvraag. Tegen de beslissing over dit verzoek om toegang te krijgen tot de nieuw gevraagde documenten van 7 december 2022 dient hij op 8 december 2022 een verzoek tot heroverweging in bij het FAVV en een verzoek om advies bij de Commissie. De aanvrager heeft voor de toegang tot deze

bestuursdocumenten wel voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994.

Nochtans moet de Commissie opmerken dat het haar heel waarschijnlijk lijkt dat een aantal van de gevraagde documenten betrekking heeft op milieu-informatie. Het recht van toegang tot milieu-informatie wordt niet beheerst door de wet van 11 april 1994 maar door de wet van 5 augustus 2006 ‘betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie’ en de daarin aanwezige procedures. Het advies van de Commissie is dan ook beperkt tot bestuursdocumenten waarvan de inhoud niet als milieu-informatie kan worden aangemerkt.

3. De gegrondheid van de aanvraag

3.1. Het recht van toegang zoals gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 slaat slechts op bestuursdocumenten. Een bestuursdocument is “alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt” (art. 1, tweede lid, 2° van de wet van 11 april 1994). Een administratieve overheid is “een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State” (art. 1, tweede lid, 1° van de wet van 11 april 1994). Opdat de wet van 11 april 1994 van toepassing is, is vereist dat de documenten bestaan. De aanvrager kan op grond van de wet van 11 april 1994 niet afdwingen dat bepaalde documenten zouden worden opgemaakt om te voldoen aan zijn informatiebehoefte, ook al verplicht andere wetgeving eventueel tot de creatie van bepaalde documenten. Wanneer het FAVV de aanvrager meldt dat het niet in het bezit is van heel wat van de gevraagde documenten, dan moet voor zover het deze documenten betreft, de aanvraag als ongegrond worden beschouwd.

3.2. Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden kunnen of moeten worden ingeroepen die zich bevinden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 en dit inroepen *in concreto* en op pertinente wijze kan worden gemotiveerd. Slechts uitzonderingsgronden die bij wet zijn voorzien kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend moeten worden geïnterpreteerd (Arbitragehof, arrest nr. 17/97 van 25 maart 1997, overweging B.2.1 en 2.2 en Arbitragehof; arrest nr. 150/2004 van 15

september 2004, overweging B.3.2 en Grondwettelijk Hof, arrest nr. 169/2013 van 19 december 2013).

3.3. De Commissie stelt vast dat het FAVV voor de gevraagde bestuursdocumenten die het voorwerp van de administratieve beroepsprocedure uitmaken, geen uitzonderingsgronden inroept om de openbaarmaking te weigeren. Wenst zij er vooralsnog in te roepen in het kader van het verzoek tot heroverweging dan dient zij steeds *in concreto* het inroepen ervan te motiveren. Op grond van artikel 6, § 4 van de wet van 11 april 1994 moet het alle informatie in een bestuursdocument die niet onder een uitzonderingsgrond valt, openbaar maken.

3.4. Buiten het feit dat het FAVV niet in het bezit is van de gevraagde bestuursdocumenten, roept het FAVV voor de bestuursdocumenten die zij in haar bezit heeft, in dat geen kopie kan worden verstrekt omdat de bestuursdocumenten een werk bevatten die auteursrechtelijk wordt beschermd. Artikel 9 van de wet van 11 april 1994 bepaalt het volgende: “Wanneer de vraag om openbaarheid betrekking heeft op een bestuursdocument van een federale administratieve overheid waarin een auteursrechtelijk beschermd werk is opgenomen, is de toestemming van de maker of van de persoon aan wie de rechten van deze zijn overgegaan niet vereist om ter plaatse inzage van het document te verlenen of uitleg erover te verstrekken.

Een mededeling in afschrift van een auteursrechtelijk beschermd werk is niet toegestaan dan met voorafgaande toestemming van de maker of van de persoon aan wie de rechten van deze zijn overgegaan.

In ieder geval wijst de overheid op het auteursrechtelijk beschermd karakter van het betrokken werk.”

Deze beperking op het recht van toegang kan maar worden ingeroepen wanneer een bestuursdocument een werk bevat en dit *in concreto* wordt aangetoond. Het recht op een kopie van een bestuursdocument dat een werk bevat, wordt afhankelijk gesteld van een toestemming van diegene aan wie het auteursrecht toekomt. De Commissie wenst wel te benadrukken dat het FAVV enkel deze beperking kan inroepen als het betrokken auteursrecht bij een derde berust en niet bij haarzelf, een andere overheidsdienst of bij één van haar ambtenaren. Berust het auteursrecht bij een derde, dan dient het FAVV wel om de toestemming te vragen bij de auteursrechthebbende.

3.5. Als besluit oordeelt de Commissie dat het verzoek om advies niet gegrond is voor zover de informatie als milieu-informatie moet worden gekwalificeerd. Bovendien geldt het recht van toegang maar tot bestaande documenten in het bezit van het FAVV. Voor zover dit niet het geval is, is de aanvraag evenzeer ongegrond. Voor zover het FAVV geen uitzonderingsgronden inroept, is het ertoe gehouden de gevraagde bestuursdocumenten in zijn bezit openbaar te maken. Als sommige van deze bestuursdocumenten een werk bevatten dat auteursrechtelijk beschermd is, moet het FAVV de toegang in de vorm van een kopie weigeren en de auteursrechthebbende verzoeken of hij of zij instemt met het verstrekken van een kopie.

Brussel, 22 december 2022.

F. SCHRAM
secretaris

L. DONNAY
voorzitter