



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

18 april 2024

ADVIES 2024-58

Met betrekking tot de weigering om toegang tot de documenten mbt een aangifte bij het FAVV

(CTB/2024/57)

Sleutelwoorden : FAVV – Aangifte – Milieu-informatie

1. Een overzicht van de feiten

1.1. Per e-mail van 12 februari 2024 verzoekt BVBA X aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: “het FAVV”) om het volgende:

“Vorige week donderdag 8/2/24 hadden wij controleur X en X op bezoek voor een gerichte controle. Dit naar aanleiding van een klacht ivm kleurverschil in de dooiers bij bio-eieren.

De controleurs hadden foto’s bij, daar kon ik geen kopie van krijgen en mocht ik ook geen foto van nemen.

De klacht was binnen gekomen bij LCE Oost-Vlaanderen, maar men kon mij niet vertellen wie de indiener van de klacht was.

*Kunnen wij de gegevens van de indiener van de klacht krijgen?
Kunnen wij een kopie van de foto’s krijgen?”*

1.2. Per e-mail van 12 februari 2024 antwoordt het FAVV het volgende:

“We oordelen dat we de opgevraagde gegevens niet met u mogen delen. Het delen van dergelijke informatie vormt een inbreuk op de bescherming van het privéleven en is dus een schending van artikel 6, paragraaf 2, punt 1, van de wet betreffende openbaarheid van bestuur van 11 april 1994. We oordelen ook dat het belang van de openbaarmaking van de gevraagde gegevens niet opweegt tegen het belang van de geheimhouding van de identiteit van de persoon die het document of de inlichting vertrouwelijk aan de administratieve overheid heeft meegedeeld ter aangifte van een strafbaar of strafbaar geacht feit (dit is conform met artikel 6, paragraaf 1, punt 8 van de wet van 11 april 1994).”

1.3. Per aangetekende brief en per e-mail van 7 maart 2024 richt de raadsman van de aanvrager een verzoek om advies aan de Commissie voor de Toegang tot en het Hergebruik van Bestuursdocumenten, Afdeling Openbaarheid van Bestuur (hierna: “de Commissie”).

1.4. In het advies nr. 2024-41 van 3 april 2024 verklaart de Commissie het verzoek om advies onontvankelijk omdat dit verzoek niet vergezeld was

van het bewijs dat een gelijktijdig verzoek tot overweging bij de administratieve overheid ingediend was.

1.5. Per aangetekende brief en e-mail van 4 april 2024 richt de raadsman van de aanvrager een verzoek tot heroverweging tot de administratieve overheid:

“Op donderdag 8 februari jl. kreeg onze cliënte bezoek van 2 controleurs van uw dienst. Deze voerden beweerdelijk een gerichte controle uit naar aanleiding van een melding die bij jullie zou zijn gedaan omtrent het verschil in kleur van dooiers bij bio eieren.

Onze cliënte heeft via mail van 12 februari 2024 een verzoek aan u gericht tot het bekomen van de gegevens van de indiener van de klacht alsook tot het verkrijgen van een kopie van de foto's (bijlage 1).

Diezelfde dag deelde het FAVV aan onze cliënte mee dat er geen toegang kan worden verleend tot het dossier en dat haar verzoek aldus wordt afgewezen (bijlage 2). Het FAVV beroept zich voor deze weigeringsbeslissing op de bescherming van het privéleven en het belang van de geheimhouding van de identiteit van de persoon zoals vastgelegd in resp. artikel 6, § 2, 1° en artikel 6, § 1, 8° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: “Wet Openbaarheid Bestuur”).

Deze weigeringsgrond moet evenwel restrictief worden opgevat en in casu werd niet aangetoond, noch gemotiveerd dat het beschermde belang zwaarder doorweegt dan het algemeen principe van de openbaarheid van bestuur (artikel 32 Grondwet en Wet Openbaarheid Bestuur). Deze weigeringsbeslissing doet aldus afbreuk aan het recht van onze cliënte om kennis te nemen van bestuursdocumenten die betrekking hebben op een klacht tegen haar eigen producten (en bij uitbreiding aan haar rechten van verdediging). Cliënte heeft zodoende een persoonlijk, rechtstreeks en actueel belang om onderhavig verzoek tot advies in te dienen.

Met deze brief dient cliënte tegen deze weigeringsbeslissing een van 12 februari 2024 van het FAVV een verzoek in tot overeenkomstig artikel 8, § 2 Wet Openbaarheid Bestuur. Cliënte

verzoekt dan ook om – op basis van haar rechten van verdediging – haar aanvraag tot het verkrijgen van inzage en het overmaken van een kopie van de klacht nogmaals te behandelen en dit verzoek zodoende in te willigen, desgevallend mits weglating van confidentieel geachte informatie (mits motivering).”

1.6. Per aangetekende brief en per e-mail van diezelfde datum richt de raadsman van de aanvrager ook een verzoek om advies aan de Commissie.

2. Betreffende de ontvankelijkheid van de vraag om advies

2.1. De aanvrager heeft voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 door gelijktijdig een verzoek tot heroverweging bij de betrokken instantie en een verzoek tot advies bij de Commissie in te dienen.

De omstandigheid dat de aanvrager reeds op 7 maart 2024 een eerder verzoek om advies ingediend heeft, doet hieraan geen afbreuk, gelet op de onregelmatigheid ervan (alsook, bijgevolg, van het volledige administratieve beroep van 7 maart 2024). De Commissie verwijst hiervoor naar haar advies van 23 november 2023, nr. 2023-192.

2.2. Daar de opgevraagde informatie betrekking heeft op bepaalde karakteristieken van geproduceerde eieren, merkt de Commissie op dat niet volledig kan uitgesloten worden dat een deel van die informatie (ook) betrekking heeft op milieu-informatie. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien de gevraagde informatie rechtstreeks in verband zou staan met de verontreiniging van de voedselketen, voor zover deze wordt aangetast door elementen van het milieu (zoals levende organismen) of, via deze elementen, door een aantal factoren (zoals stoffen) of activiteiten met een impact op voormelde elementen van het milieu.

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.

Het komt het FAVV toe om alsnog te onderzoeken of er desgevallend daadwerkelijk sprake is van milieu-informatie

3. Betreffende de grond van de zaak

3.1. Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten waarover een administratieve overheid beschikt. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 ingeroepen kunnen of moeten worden, en wanneer die uitzonderingsgronden bovendien op afdoende wijze gemotiveerd worden. Bovendien moeten de wettelijke uitzonderingsgronden beperkend geïnterpreteerd worden (zie o.a. Grondwettelijk Hof, arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018).

3.2. Het FAVV roept volgende uitzonderingsgronden in om de toegang tot de bestuursdocumenten te weigeren:

- Artikel 6, § 1, 8°, van de wet van 11 april 1994
- Artikel 6, § 2, 1°, van de wet van 11 april 1994

3.3. Via de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 1, 8°, van de wet van 11 april 1994 wordt de identiteit beschermd van diegene die een klacht heeft ingediend bij de administratieve overheid. Deze uitzonderingsgrond moet worden ingeroepen als de administratieve overheid heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de geheimhouding van de identiteit van de persoon die het document of de inlichting vertrouwelijk aan de administratieve overheid heeft meegedeeld ter aangifte van een strafbaar of strafbaar geacht feit. Deze uitzonderingsgrond geldt niet enkel ten aanzien van de identiteitsgegevens zelf, maar slaat ook op alle informatie die kan leiden tot het vaststellen van de identiteit van de betrokkene.

Het volstaat evenwel niet om louter te verwijzen naar voormelde uitzonderingsgrond, noch om louter vast te stellen dat het belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van de geheimhouding van de identiteit van de persoon die de aangifte deed. Het invoeren van deze uitzonderingsgrond moet op afdoende wijze gemotiveerd worden. De geheimhouding is slechts mogelijk wanneer voldaan is aan de vereisten

van de voormelde wetsbepaling, namelijk dat diegene die het document of de inlichting aan het bestuur heeft meegedeeld, om de vertrouwelijke behandeling heeft verzocht en het aangegeven feit kan worden gekwalificeerd als een strafbaar feit of strafbaar geacht feit (zie RvSt., 27 oktober 2022, nr. 254.914). Deze motivatie ontbreekt nog.

Indien het FAVV deze uitzonderingsgrond bovendien ook inroept om niet alleen het meedelen van de identiteit, maar ook van de foto's te weigeren, dient nog aannemelijk gemaakt te worden dat uit de foto's informatie over de identiteit van de betrokken persoon afgeleid kan worden.

Ook de belangenafweging moet nog op concrete wijze aangetoond worden.

3.4. Overeenkomstig artikel 6, § 2, 1°, van de wet van 11 april 1994 moet de openbaarheid ook geweigerd worden indien zij afbreuk doet aan “*de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift heeft ingestemd*”.

Het inroepen van deze absolute uitzonderingsgrond vergt een beoordeling op grond van de concrete omstandigheden van het geval. Indien het FAVV meent dat de openbaarmaking afbreuk zou doen aan de persoonlijke levenssfeer, moet dit *in concreto* gemotiveerd worden.

De Raad van State gaat er van uit dat gegevens zoals (voor)naam, handtekening en woonplaats die ertoe leiden dat de klachtindiener een identificeerbare natuurlijke persoon wordt, deel uitmaken van de persoonlijke levenssfeer, aangezien ze aspecten van de persoonlijkheid van de klachtindiener in zich dragen (zie RvSt., 27 oktober 2022, nr. 254.914). Indien de klacht evenwel ingediend werd door een persoon belast met, en in hoedanigheid van, een publieke functie, kan, naar het oordeel van de Commissie, echter niet steeds (minstens niet zonder bijkomende motivatie) aangenomen worden dat de identiteit van die persoon onder de persoonlijke levenssfeer valt.

Voor wat betreft andere informatie (bijvoorbeeld met betrekking tot de gevraagde foto's), zal het FAVV evenwel nog op afdoende wijze moeten aantonen dat deze informatie ook onder de persoonlijke levenssfeer valt.

3.5. De Commissie wenst tot slot nog te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarheid. Dit houdt in dat enkel informatie in een bestuursdocument die onder een uitzonderingsgrond valt, aan de openbaarheid kan worden onttrokken. De andere informatie in het bestuursdocument moet evenwel openbaar worden gemaakt.

Brussel, 18 april 2024

S. JOCHEMS
Secretaris

L. DONNAY
Voorzitter