Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
afdeling openbaarheid van bestuur
Havenlaan 88, bus 20
1000 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2019/221

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Gelet op het Bestuursdecreet van 7 december 2018, titel II, hoofdstuk 3;

Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie;

Gelet op het oorspronkelijke verzoek van [redacted], bij mailbericht d.d. 5 juli 2019, gericht aan het Departement Landbouw & Visserij, Afdeling Inkomenssteun, Buitendienst Limburg, (verder 'Dep. LV'), om mededeling van de naam en adres van de persoon die het kadastrale perceel, gelegen te [redacted] in 2013 heeft aangegeven, alsook omtrent de vraag: "bestaat van deze aanvraag enig document en/of verklaring?";

Gelet op de weigeringsbeslissing van het Dep. LV d.d. 24 juli 2019;

Gelet op het beroepschrift van [redacted], d.d. 19 augustus 2019 tegen voormelde weigeringsbeslissing;

Gelet op de registratie van het beroepschrift op 20 augustus 2019;

Gelet op de beslissing van de beroepsinstantie d.d. 18 september 2019 tot verlenging van de termijn om uitspraak te doen over het beroepschrift overeenkomstig artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet;

Wat de ontvankelijkheid betreft:

De weigeringsbeslissing van het Dep. LV dateert van 24 juli 2019. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (verder 'Bestuursdecreet').
Op 19 augustus 2019 diende [redacted] beroep in tegen voormelde beslissing. Het ingediende beroep is bijgevolg tijdig.

In het oorspronkelijk mailbericht van de verzoeker d.d. 5 juli 2019 werd aangegeven dat zijn cliënte op 29 mei 2018 een weiland, gelegen in [redacted] voor vrij en onbelast kocht. Evenwel mocht zijn cliënte vernemen dat dit perceel sinds 2013 zou aangegeven zijn in de verzamelaanvraag. In het kader van een gerechtelijke procedure, wenst de verzoeker te beschikken over volgende informatie en stukken:

> *"op wiens naam en adres werd dit perceel destijds aangegeven,*
> *bestaat van deze aanvraag enig document en/of verklaring?".*

In het beroepschrift stelt de beroeper: "*Juist om die reden wenst cliënte over deze bestuurlijke gegevens (sinds 2013) te beschikken, nu derden, al dan niet te goeder trouw, reeds in 2013 verklaringen aflegden en aanvragen indienden voor gronden die alleszins niet hun eigendom waren en/of zijn.*"

De beroepsinstantie dient, na vergelijking van het voorwerp van het verzoek d.d. 5 juli 2019 en de libellering in het beroepschrift, vast te stellen dat het voorwerp van het verzoek tot openbaarmaking in beroep werd uitgebreid. In het initieel verzoek werd immers verzocht om de naam en het adres van diegene die het perceel *destijds*, d.i. in casu in 2013, heeft aangegeven en, of er van *deze aanvraag*, d.i. in casu deze van 2013, enig document of verklaring bestaat. In zijn beroepschrift wenst de beroeper de bestuurlijke gegevens *sinds 2013* te vernemen en bijgevolg niet enkel van de aangifte in 2013.

Wat deze laatste vraag betreft, dient de beroepsinstantie redelijkerwijze vast te stellen dat deze niet vervat zat in het oorspronkelijk verzoek d.d. 5 juli 2019. Het voorwerp van het verzoek kan evenwel niet uitgebreid worden in de loop van de beroepsprocedure. Bijgevolg is deze vraag (de uitbreiding tot gegevens van na 2013) **onontvankelijk.**

Het ingediende beroep is bijgevolg **gedeeltelijk ontvankelijk**.

Wat de gegrondheid betreft:

Overeenkomstig artikel II.31, eerste lid Bestuursdecreet heeft het recht op passieve openbaarheid betrekking op bestuursdocumenten. Op grond van deze bepaling is elke instantie in principe verplicht aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten. De openbaarmaking kan slechts geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen II.33 tot en met II.39 van voormeld decreet.

1) <u>Feiten</u>

Zoals reeds hierboven aangegeven wenst de verzoeker te beschikken over volgende informatie:

> "*op wiens naam en adres werd dit perceel destijds aangegeven,*
> *bestaat van deze aanvraag enig document en/of verklaring?*".

Bij mailbericht van 24 juli 2019 deelt het Dep. LV aan de verzoeker mee dat het verzoek wordt afgewezen op grond van artikel 13, 2° en 14, 3° van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.

2) *De argumenten van beroeper*

Op 19 augustus 2019 stelt de verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie openbaarheid van bestuur.
De beroeper haalt aan dat de verwijzing naar de bescherming van de persoonlijke levenssfeer voor niet mededeling van de naam van de aangever nauwelijks relevant is, nu de vermeende aangever deze informatie reeds aan cliënte bezorgde per eind mei 2019 en deze aangever blijkbaar niet degene is van wie cliënte op 18 mei 2018 het betreffende weiland "voor vrij van gebruik" heeft aangekocht.
De beroeper geeft eveneens aan dat de stelling dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijk karakter van bepaalde informatie van de aangever, nergens op slaat: *"Als regelmatig koper van het perceel in kwestie, vraagt cliënte enkel duidelijkheid en dus om mededeling van gegevens en informatie, die haar rechtstreeks aanbelangen en waarvan de mededeling uiteraard primeert op een eventueel commercieel nadeel, dat, in voorkomend geval, enkel door een onrechtmatig optreden van de aangever zelf veroorzaakt werd. Als rechtmatig eigenaar van het perceel, is cliënte gerechtigd over de gevraagde informatie te beschikken."*

3) *Beoordeling door de beroepsinstantie*

De beroepsinstantie heeft, om met kennis van zaken over het ingestelde beroep te kunnen oordelen, het Dep. LV op 21, 28 augustus en 16 september 2019 om nadere toelichting verzocht betreffende dit beroep deze en op 28 augustus, 2 en 20 september 2019 ontvangen.

Bij mailbericht d.d. 28 augustus 2019 deelt het Dep. LV aan de beroepsinstantie mee dat bij mail van 26 augustus 2019 de naam en het adres van de persoon die het betrokken perceel in de verzamelaanvraag heeft aangegeven, aan de beroeper werd meegedeeld. De beroepsinstantie heeft een afschrift van voormeld mailbericht mogen ontvangen.
De beroepsinstantie heeft kennis van het recente artikel 3/1 in het decreet van 22 december 2006 houdende inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid dat bepaalt dat "Een eigenaar kan op uitdrukkelijk verzoek, gericht aan de bevoegde instantie, vermeld in artikel 3, de naam en het adres verkrijgen van de persoon die of het bedrijf dat zijn percelen aangeeft in de verzamelaanvraag, vermeld in artikel 11 van gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem en de voorwaarden voor weigering of intrekking van betalingen en voor administratieve sancties in het kader van rechtstreekse betalingen, plattelandsontwikkelingsbijstand en de randvoorwaarden.
De persoon of het bedrijf waarvan gegevens worden meegedeeld, wordt van die mededeling op de hoogte gebracht. (...)".

Het Dep. LV heeft aan de beroepsinstantie bevestigd dat dit artikel in casu inderdaad van toepassing is en dat om die reden de naam en het adres van de persoon die het betrokken perceel heeft aangegeven, werd meegedeeld aan de beroeper bij mailbericht d.d. 26 augustus 2019.

De beroepsinstantie stelt bijgevolg vast dat dit gedeelte van het openbaarheidsverzoek van de beroeper alsnog werd ingewilligd door het Dep. LV. Om deze redenen wordt het beroep, wat betreft de vraag naar de naam en het adres van diegene die het betrokken perceel in de verzamelaanvraag heeft aangegeven, als zonder voorwerp beschouwd.

Artikel I.4, 3° van het Bestuursdecreet definieert bestuursdocument als "alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie". De gevraagde verzamelaangifte anno 2013 moet zonder twijfel beschouwd worden als een bestuursdocument in de zin van het Bestuursdecreet.

In vorige beroepsdossiers heeft het Dep. LV aan de beroepsinstantie reeds toegelicht dat, sinds 1 januari 2007, landbouwers die in het kader van het Mestdecreet verplicht zijn om gronden aan te geven (net als voorheen reeds eenieder die steun in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid wenst te verkrijgen), zich dienen te identificeren in het Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem (GBCS). Het Dep. LV is door de Vlaamse Regering aangeduid als bevoegde instantie voor die identificatie en registratie en het Dep. LV identificeert alle land- en tuinbouwers in Vlaanderen aan de hand van een landbouwnummer en dit nummer is dus nodig om steun te kunnen aanvragen en/of om zich in orde te stellen met verplichtingen en handelingen in het kader van de mestwetgeving. De gronden moeten aangegeven worden in een verzamelaanvraag.

Het Dep. LV heeft zich in eerste instantie voor de weigering beroepen op de uitzonderingsgronden zoals bepaald in het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur. Voormeld decreet werd echter opgeheven bij het artikel IV.273, 4° Bestuursdecreet, dat op 1 januari 2019 in werking is getreden. In de toelichting aan de beroepsinstantie d.d. 28 augustus 2019 beroept het Dep. LV zich thans op de uitzonderingsgronden zoals bepaald in de artikelen II.34, 2° en II.35, 3° van het Bestuursdecreet.

Het Bestuursdecreet maakt, voor wat betreft de uitzonderingen op het recht op openbaarheid, een onderscheid naargelang het gaat om een aanvraag tot openbaarmaking die betrekking heeft op milieu-informatie dan wel op andere informatie. Artikel I.4, 11° van het Bestuursdecreet somt gedetailleerd op wat onder milieu-informatie moet verstaan worden. Een verzamelaanvraag moet volgens het oordeel van de beroepsinstantie beschouwd worden als een document dat minstens gedeeltelijk uit milieu-informatie bestaat.

Artikel II.34.2° van het Bestuursdecreet stelt dat een verzoek tot openbaarmaking moet worden afgewezen indien de openbaarmaking afbreuk zou doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt.

Hoewel het hier om een absolute uitzonderingsgrond gaat waardoor er geen belangenafweging moet plaatsvinden tussen het door de uitzonderingsgrond beschermde belang en het belang van de openbaarheid (wat nogmaals uitdrukkelijk werd bevestigd in een recent arrest van de Raad van State, RvS, arrest nr. 243.607 van 7 februari 2019, *T.B.P.* 2019/6, 339: "Zoals reeds overwogen, moet er geen belangenafweging plaatsvinden tussen het door de uitzonderingsgrond beschermde belang met het belang van de openbaarheid, en de weigering tot openbaarmaking moet niet door deze belangenafweging worden gemotiveerd."), vertoont de in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet voorziene uitzonderingsgrond

niettemin een relatief aspect. De decreetgever was weliswaar van oordeel dat er geen afweging vereist is met het openbaar belang dat met de openbaarheid is gediend, maar wijst er desondanks op dat telkens en in concreto geoordeeld moet worden of er al dan niet een inbreuk is gepleegd op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (*Vl. Parl.* Parl. St. 2017-18, nr. 1656/1, 58).

De beroepsinstantie heeft kunnen vaststellen dat in de verzamelaanvraag melding wordt gemaakt van het landbouwernummer (exploitantnummer), de naam, het adres, Gsm-nummer, e-mailadres en bankrekeningnummer van de aanvrager. Dergelijke gegevens behoren ontegensprekelijk tot de persoonlijke levenssfeer van de betrokken aanvrager waarbij de openbaarmaking daarvan, behoudens de hieronder vermelde uitzondering, afbreuk zou doen aan de bescherming van die persoonlijke levenssfeer. Het openbaar maken van dergelijke gegevens dient, zonder belangenafweging, te worden afgewezen, behoudens de hieronder vermelde uitzondering.
Zoals hierboven vermeld, heeft het Dep. LV aan de beroeper de naam en het adres van de persoon die het betrokken perceel heeft aangegeven, meegedeeld. Bijgevolg kan het openbaar maken van de naam en het adres van de aanvrager geen afbreuk meer doen aan de bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer.

Artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet laat echter wel de mogelijkheid dat de overige gegevens toch openbaar worden gemaakt, mits toestemming van de betrokkene. De toestemming tot openbaarmaking van de verzamelaanvraag werd door het Dep. LV aan de betrokken aanvrager reeds gevraagd, maar de betrokken aanvrager is hierop niet ingegaan.

Zowel artikel II.36, §1, 7° (voor wat betreft milieu-informatie) als artikel II.35, 3° (voor wat betreft de andere dan milieu-informatie) van het Bestuursdecreet bepalen dat een aanvraag om openbaarmaking dient afgewezen te worden indien het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie, wanneer deze informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren. Beide relatieve uitzonderingsgronden zijn aldus identiek geformuleerd.

De verzamelaanvraag geeft een volledig overzicht van *alle* percelen (met gegevens over de oppervlakte en de ligging) die een landbouwer in gebruik heeft en de teelten die hij erop verbouwt. Bij vrijgave van de verzamelaanvraag krijgt men aldus inzicht in de *volledige bedrijfsvoering* van de landbouwer, inclusief de verwachte inkomsten. Voor de percelen die aangegeven worden kan de aanvragende landbouwer de basisbetaling i.k.v. het GLB ('Gemeenschappelijk Landbouwbeleid) ontvangen. Het aantal rechten waarover hij beschikt kan vermeld staan. De aanvraag bevat ook info over de premies die betrokken landbouwer kan ontvangen
De verzamelaangifte bevat naast identificatiegegevens van de aanvrager ook perceelsgegevens en gegevens met betrekking tot rechtstreekse inkomenssteun. Uit de perceelsgegevens en gegevens met betrekking tot de aanvraag van rechtstreekse inkomenssteun kan inderdaad informatie over de financiële toestand van de betrokkene worden afgeleid of kan men tot een analyse van zijn bedrijfstoestand maken.

De beroepsinstantie is van oordeel dat er bij een verzamelaangifte sprake is van vertrouwelijke commerciële en/of industriële gegevens. Uit deze gegevens is bijvoorbeeld te achterhalen over welke landbouwgronden men beschikt. Uit de verzamelaangifte kan info over de premieregeling gehaald worden, o.m. over

betalingsrechten, over activatie van betalingsrechten en dus informatie over het hele bedrijf en de bedrijfsvoering. De beroepsinstantie ziet geen enkel hoger belang ten dienste waarvan de openbaarmaking zou moeten worden bevolen. De beroepsinstantie merkt bovendien op dat, zoals ook blijkt uit de parlementaire voorbereiding bij het Bestuursdecreet, het algemeen belang bij de openbaarmaking aan de orde is en niet het privaat/eigen belang van de beroeper. De beroepsinstantie is van oordeel dat door de openbaarmaking van voormelde gegevens uit de verzamelaangifte inbreuk gepleegd wordt op het vertrouwelijke karakter van heel wat commerciële en/of industriële gegevens. Bijgevolg werd de openbaarmaking van de gevraagde verzamelaangifte volgens de beroepsinstantie op grond van het Bestuursdecreet terecht geweigerd.

Artikel II.35, 3° en II.36, §1, 7° van het Bestuursdecreet voorziet verder wel nog de mogelijkheid dat de informatie toch openbaar wordt gemaakt, mits toestemming van de betrokkene. De toestemming tot openbaarmaking werd door het Dep. LV aan de betrokkene gevraagd, maar de betrokkene is hierop niet ingegaan.

Bijkomend wenst de beroepsinstantie erop te wijzen dat het niet toekomt aan de beroepsinstantie om na te gaan of een indiener van een verzamelaanvraag het perceel in kwestie al dan niet rechtmatig bezet.

Dit gedeelte van het beroepschrift dient bijgevolg om deze redenen als **ongegrond** te worden beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van [redacted] d.d. 19 augustus 2019 tegen de weigeringsbeslissing van het Departement Landbouw & Visserij wordt als deels onontvankelijk, deels ontvankelijk doch deels zonder voorwerp en deels ongegrond beschouwd.

Brussel, 30 september 2019

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter