



# Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

13 mei 2019

ADVIES 2019-1

**Over de openbaarmaking van vergunningen**

(FBC/2019/1advies SCIENSANO)

## 1. Een overzicht

Bij e-mail van 5 april 2019 wenst Sciensano van de Federale beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie, hierna Commissie genoemd, een advies inzake een restrictie op de actieve en passe openbaarheid van de milieudocumentatie die Sciensano in zijn bezit heeft. Als wetenschappelijke instelling wenst Sciensano in het huidige maatschappelijke klimaat haar biobeveiliging te verhogen. Gezien de aard van de activiteiten, gebruikt en slaat Sciensano biologisch materiaal van diverse aard op (bv. bacteriën, virussen, bacteriële toxines, fungi, parasieten, enz.). Grotendeels gaat het om biologisch materiaal van pathogene aard (voor ofwel dier, mens, ofwel mens en dier (zoönotische pathogenen)). Heel wat van de pathogenen die Sciensano opslaat en gebruikt bij laboanalyse of proefdiereninoculatie kunnen gemakkelijk misbruikt worden door personen met terroristische motieven (bio- en agroterrorisme). Als voorbeeld ter staving vermeldt Sciensano: de vergunningen van Sciensano 'ingeperkt gebruik'. Deze vermelden niet enkel de pathogenen waarmee Sciensano werkt, maar definiëren ook specifiek waar deze worden opgeslagen, waar de desbetreffende dierenverblijven zich bevinden (aan de hand van gebouw, lokaalnummers, enz.), .... Sciensano doet alles wat binnen haar mogelijkheden ligt om de toegang voor onbevoegden te verhinderen. Het lijkt haar ook problematisch en gevaarlijk dat deze informatie zomaar ter beschikking kan worden gesteld aan iedereen die erom vraagt. Volgens Sciensano is er een veel groter risico voor de openbare veiligheid wanneer dergelijke details moeten worden meegedeeld, dan wanneer niet.

## 2. De ontvankelijkheid van het beroep

Artikel 41 van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie (hierna: wet van 5 augustus 2006) bepaalt dat de federale beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie een advies uitbrengt, hetzij uit eigen beweging, hetzij op vraag van de regering, van de federale milieu-instanties in artikel 4, § 1, over elke aangelegenheid die betrekking heeft op de toepassing van de grondbeginselen van het recht van toegang tot milieu-informatie. Elke vraag wordt bij de Commissie schriftelijk ingediend.

Om een advies te kunnen uitbrengen is dus vereist dat de aanvraag uitgaat van een federale milieu-instantie vermeld in artikel 4, § 1 van de wet van 5 augustus 2006. Het gaat om een milieu-instantie als bedoeld in artikel 3, 1°, a) en b), waarvan de organisatie en de werking worden geregeld door de federale overheid, alsook op milieu-instanties vermeld in artikel 3, 1°, c), die onder hun toezicht staan. Het begrip milieu-instantie wordt door deze wet gedefinieerd als “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.”*

Sciensano is een sui generis openbare instelling met eigen rechtspersoonlijkheid opgericht door de wet van 25 februari 2018 tot oprichting van Sciensano. Deze wet heeft het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid en het Centrum voor Onderzoek in Diergeneeskunde en Agrochemie gefusioneerd. Sciensano is actief op 5 verschillende exploitatiesites (waarvan twee op Vlaams grondgebied en 3 op Brussels grondgebied) en heeft voornamelijk als taak de uitvoering van laboanalyses en proefdierenexperimenten in het kader van humane en dierlijke gezondheid. Er worden zowel controle- als onderzoeksactiviteiten uitgevoerd binnen Sciensano.

Er kan geen twijfel over bestaan dat Sciencia een milieu-instantie is in de zin van artikel 3, 1°, a) van de wet van 5 augustus 2006 en een federale milieu-instantie in de zin van artikel 4, § 1 van de wet van 5 augustus 2006. Voor zover zij in het bezit is van milieu-informatie (artikel 18 van de wet van 5 augustus 2006 is de Commissie bevoegd om adviezen uit te brengen over elke aangelegenheid die betrekking heeft op de toepassing van de grondbeginselen van het recht van toegang tot milieu-informatie.

### 3. Het advies

De wet van 5 augustus 2006 maakt een onderscheid tussen de actieve en de passieve toegang tot bestuursdocumenten. De actieve toegang tot bestuursdocumenten houdt in dat een milieu instantie uit eigen beweging of op grond van een wettelijke verplichting milieu-informatie ter beschikking stelt. De passieve toegang tot bestuursdocumenten houdt in dat de burger een recht heeft om alle milieu-informatie op te vragen bij een milieu instantie die zij in haar bezit heeft. Kan de gevraagde informatie evenwel niet als milieu-informatie worden gekwalificeerd, dan is niet de wet van 5 augustus 2006 van toepassing, maar wel de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. De Commissie is niet bevoegd over deze laatstgemelde wet een advies uit te brengen.

#### *3.1. Wat de passieve toegang tot bestuursdocumenten betreft*

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 5 augustus 2006 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 de artikelen 27 en 32 van de wet van 5 augustus 2006 en dit inroepen *in concreto* en op pertinente wijze kan worden gemotiveerd. Slechts uitzonderingsgronden die bij wet zijn opgelegd kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend geïnterpreteerd moeten worden (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). Voor milieu-informatie geldt bovendien dat de uitzonderingsgronden een relatief karakter vertonen, wat inhoudt dat de openbaarmaking slechts kan worden geweigerd na een belangenafweging waaruit blijkt dat het belang van de openbaarmaking niet zwaarder weegt dan het beschermde belang.

Voor zover de informatie van Sciensano kan worden gekwalificeerd als milieu-informatie kan of moet informatie aan de openbaarmaking worden onttrokken omwille van formele of inhoudelijke uitzonderingsgronden.

Voor de formele uitzonderingsgronden kan worden verwezen naar artikel 32 van de wet van 5 augustus 2006: het gaat om milieu-informatie die onvoltooid is of die niet af is en waarvan de openbaarmaking aanleiding kan geven tot misvatting en wanneer de aanvraag kennelijk onredelijk is of kennelijk te algemeen geformuleerd blijft.

De inhoudelijke uitzonderingsgronden zijn aanwezig in artikel 27 van de wet van 5 augustus 2006. In het bijzonder wat Sciensano betreft kan gewezen worden op de uitzonderingsgrond vervat in § 1, 1° en 2°.

De openbaarmaking van milieu-informatie die het voorwerp uitmaakt van een vraag tot openbaarmaking en de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden en in het bijzonder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer aantast (artikel 27, § 1, 1° van de wet van 5 augustus 2006) moet worden geweigerd voor zover het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van dit belang. Er kan niet worden ontkend dat de openbaarmaking van bepaalde informatie bepaalde personen ertoe kan aanzetten om acties te ondernemen die de verspreiding van bv. pathogenen die Sciensano opslaat in de hand zou kunnen werken waardoor de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden waaronder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ernstig zouden kunnen worden aangetast. Enerzijds is het dus in het belang van de rechtsonderhorigen dat deze informatie niet wordt verstrekt. Anderzijds hebben rechtsonderhorigen ook een recht op informatie met betrekking tot de risico's die het vrijkomen van de pathogenen met zich mee kan brengen. Het komt Sciensano toe om via een motivering in concreto en een belangenafweging in concreto al dan niet bepaalde milieu-informatie te weigeren.

De openbaarmaking van milieu-informatie die het voorwerp uitmaakt van een vraag tot openbaarmaking en de bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid of de verdediging van het land aantast (artikel 27, § 1, 2° van de wet van 5 augustus 2006) moet worden geweigerd voor zover het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van dit belang. De openbaarmaking van bepaalde informatie kan niet enkel risico's op individueel niveau inhouden, maar evenzeer op het vlak van het algemeen belang, in die zin dat de openbaarmaking van bepaalde informatie de openbare orde en de openbare veiligheid kan aantasten. De Commissie wenst wel op te

merken dat het wel om een reëel risico moet gaan, geen denkbeeldig risico. Het begrip 'openbare orde' heeft meerdere betekenissen. Zo kan het begrip verwijzen naar de beginselen die voor de Belgische samenleving zo belangrijk zijn dat er niet van kan worden afgeweken (Cass. 9 december 1948, *Arr. Verbr.* 1948, 615 en Cass. 10 maart 1994, *Arr. Cass.* 1994, 236). Hier moet het begrip 'openbare orde' evenwel in publiekrechtelijke zin worden opgevat en heeft betrekking op de openbare rust, de openbare veiligheid en de openbare gezondheid. Het komt Sciensano toe om via een motivering in concreto en een belangenafweging in concreto al dan niet bepaalde milieu-informatie te weigeren.

In beide gevallen hebben deze uitzonderingsgronden een verplicht karakter en is voor zover na het afwegingsproces de bescherming van de erin aanwezige belangen de bovenhand heeft Sciensano ertoe gehouden, de betrokken informatie geheim te houden.

De Commissie wenst er ook op te wijzen dat de in de wet van 5 augustus 2006 bepaalde uitzonderingen gelden onverminderd de andere bij decreet of een regel bedoeld in artikel 134 van de Grondwet bepaalde uitzonderingen met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschappen of de gewesten (artikel 29 van de wet van 5 augustus 2006).

### *3.2. Wat de actieve toegang tot bestuursdocumenten betreft*

Ongeacht het feit dat Sciensano uit eigen beweging bepaalde documenten ter beschikking stelt van het publiek of zij daartoe verplicht is omdat bepaalde documenten verplicht ter beschikking moeten worden gesteld van het publiek, bv. omwille van artikel 14, § 1, 8° en 9° van de wet van 5 augustus 2006, moet rekening worden gehouden met artikel 28 van de wet van 5 augustus 2006 op grond waarvan als het milieu-informatie betreft die overeenkomstig artikel 14 moet of kan worden gepubliceerd, een milieu-instantie moet nagaan of de in artikel 27, § 1 bedoelde uitzonderingen van toepassing zijn. Ze publiceert de milieu-informatie niet als het algemeen belang niet opweegt tegen de bescherming van een van de door de uitzonderingen bedoelde belangen. Hier komt het Sciensano toe om de belangenafweging door te voeren, zij het dat hier geen expliciete motivering vereist is.

Ook in dit geval moet rekening gehouden worden met de mogelijke inroepbaarheid van andere bij decreet of een regel bedoeld in artikel 134 van de Grondwet bepaalde uitzonderingen met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschappen of de gewesten.

Brussel 13 mei 2019

De Commissie was als volgt samengesteld :

Jeroen Van Nieuwenhove, voorzitter

Frankie Schram, secretaris en lid

Hrisanti Prasman, lid

Steven Vercruysse, lid

F. SCHRAM  
secretaris

J. VAN NIEUWENHOVE  
voorzitter