



Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie

23 februari 2024

BESLISSING 2024-08

Met betrekking tot de weigering om toegang tot de
interventieverlagen van de hulpverleningszone voor
“landbouwgebouwen”

(FBC/2024/04)

HARRISON COLLECTIEF / HULPVERLENINGSZONE FLUVIA

Sleutelwoorden : Veiligheidszone – interventieverlagen – artikel 32,
§ 2, 1°

1. Een overzicht van de feiten

1.1. Per e-mail van 17 augustus 2023 vraagt Harrison Collectief VZW aan de Hulpverleningszone Fluvia om een kopie van “*alle interventieverslagen van interventies in “landbouwgebouwen” (categorie 14 van tabel 2 ‘gebouwen’ uit de omzendbrief van 29 november 2021) die sinds 1 januari 2022 in uw zone hebben plaatsgevonden*”.

1.2. Per e-mail van 11 september 2023 antwoordt de Hulpverleningszone Fluvia het volgende:

“Mijn collega heeft uw vraag bekeken maar tot op heden kunnen wij niet filteren op het type gebouw in ons systeem.

Wij hebben de vraag gesteld aan onze leverancier of dit mogelijk is.

Van zodra we hierover meer nieuws hebben laten we u zeker iets weten.”

1.3. Per e-mail van 14 september 2023 voegt de Hulpverleningszone Fluvia daar nog het volgende aan toe:

“Helaas kregen wij de bevestiging van onze systeembeheerder dat wij niet kunnen filteren op landbouwgebouwen.

Wij kunnen enkel filteren op type interventie (brand gebouw, reinigen wegdek, ...).

We zullen dus niet kunnen antwoorden op uw vraag.”

1.4. Per e-mail van 28 november 2023 schrijft de aanvrager opnieuw:

[...]

Ik diende op 17 augustus al eens een verzoek openbaarheid in i.v.m. de interventieverslagen landbouwgebouwen. [...]

Ik heb er toen voor gekozen om de antwoorden van de andere zones af te wachten alvorens te antwoorden. Ondertussen hebben we de meeste antwoorden en bijhorende interventieverslagen ontvangen.

Ik stel dus opnieuw de vraag om een digitale kopie te ontvangen van alle interventieverslagen van interventies in “landbouwgebouwen” (categorie 14 van tabel 2 “gebouwen” uit de omzendbrief van 29 november 2021) die sinds 1 januari 2022 in uw zone hebben plaatsgevonden.

De andere zones zijn erin geslaagd om deze informatie te bezorgen. Ik neem dus aan dat het ook voor uw zone mogelijk moet zijn.”

1.5. Aangezien de Hulpverleningszone Fluvia geen antwoord geeft, dient de aanvrager per e-mail van 18 januari 2024 een beroep in bij de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie (hierna: “de Beroepscommissie”).

In dit beroep wordt het volgende nader toegelicht:

“Op basis van publieke informatie blijkt dat er voor deze zone minstens één interventieverslag zou moeten zijn opgesteld.¹

De opgevraagde interventieverslagen bevatten milieu-informatie in de zin van artikel 3, 4° van de wet betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie van 5 augustus 2006 (de “Wet van 5 augustus 2006”).

[...]

We hebben deze vraag voorgelegd aan alle 19 Vlaamse brandweerzones. Van 13 brandweerzones kregen we een antwoord. We zijn deze antwoorden momenteel aan het onderzoeken met de bedoeling om de oorzaken van stalbranden in Vlaanderen in kaart te brengen.”

¹ https://www.nieuwblad.be/cnt/dmf20230501_93574991

1.6. Per e-mail van 22 januari 2024 verzoekt het secretariaat van de Commissie de Hulpverleningszone Fluvia om de betrokken documenten en om een nadere toelichting van de weigering.

1.7. Per e-mail van 30 januari 2024 antwoordt de Hulpverleningszone Fluvia als volgt:

“Verwijzend naar de ministeriële omzendbrief van 29 november 2021 (inwerkingtreding 1 januari 2022) kan inderdaad worden gesteld dat het model van interventieverslag [...] voorziet in de aanlevering van o.m. "Type Gebouwen" (tabel 2) en in deze tabel wordt verwezen naar categorie 14 "LANDBOUW GEBOUWEN".

Bij de administratieve afhandeling en verwerking van interventies wordt gebruikgemaakt van gespecialiseerde software. Het is dit softwarepakket die de vertaling maakt van de interventies naar interventieverslagen. Feit is dat code 14 niet als dusdanig werd opgenomen in de softwaretoepassing en bijgevolg een dergelijke lijst met bijhorende interventieverslagen niet kan worden aangeleverd.

In het beroep van de bezwaarindiener wordt gesteld dat “de andere zones [...] erin geslaagd [zijn] om deze informatie te bezorgen. Ik neem dus aan dat het ook voor uw zone mogelijk moet zijn”. Hier is echter enige nuancering vereist. Waar zone HVZ Fluvia op vandaag werkt met het softwarepakket Zoneforce/Magenta is dit niet per definitie het geval in andere hulpverleningszones nu ook nog andere softwareleveranciers op de markt zijn.

De concrete vraag betreft: een digitaal afschrift van de interventieverslagen van interventies in “landbouwgebouwen” (categorie 14 van tabel 2 “gebouwen” uit de omzendbrief van 29 november 2021). Het overhandigen van een limitatieve lijst van deze interventies behoort niet tot onze mogelijkheden aangezien deze code niet als dusdanig is voorzien.

Het alternatief dat voorhanden kan zijn is de opmaak van een lijst van vermoedelijke interventies op basis van bv. kernwoorden of begrippen (bv. landbouw, boerderij, hoeve,...) . Op geen enkele wijze kan deze lijst echter gelijkgesteld worden met een numerieke

codering overeenkomstig code 14 noch kan volledigheid gewaarborgd worden.”

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van oordeel dat het beroep ontvankelijk is.

Overeenkomstig artikel 35 en artikel 36 van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie (hierna: “de wet van 5 augustus 2006”) kan een aanvrager bij de Beroepscommissie beroep kan instellen *“tegen een beslissing van een milieu-instantie bedoeld in artikel 4, § 1, of na het verstrijken van de termijn waarbinnen de beslissing moest worden genomen, of in geval van weigering van uitvoering of een onwillige uitvoering van een beslissing of enige andere moeilijkheid die hij ondervindt bij de uitoefening van de rechten die deze wet toekent”*, en dit in principe binnen een termijn van zestig dagen. Overeenkomstig artikel 22, § 5, van de wet van 5 augustus 2006 moeten de beroepsmogelijkheden worden vermeld in de beslissing; de Beroepscommissie leidt daaruit af dat bij afwezigheid daarvan, de beroepstermijn geen aanvang neemt.

Het beroep werd op 18 januari 2024 ingediend na het uitblijven van een beslissing van de Hulpverleningszone Fluvia in antwoord op het nieuwe verzoek van de aanvrager van 28 november 2023, i.e. binnen de termijn van zestig dagen na het verstrijken van de periode waarin de Hulpverleningszone Fluvia had moeten antwoorden. De Beroepscommissie moet trouwens vaststellen dat de beroepsmogelijkheden niet vermeld werden, zodat de beroepstermijn geen aanvang nam.

3. De gegrondheid van de aanvraag

3.1 De toepasselijkheid van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie

De Commissie dient vooraf te bepalen of de gevraagde informatie onder het toepassingsgebied van de wet van 5 augustus 2006 valt.

De wet van 5 augustus 2006 is van toepassing op milieu-instanties 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 (art. 4, § 1 van de wet van 5 augustus 2006) en over milieu-informatie beschikken (artikel 18, § 1 van de wet).

3.1.1. Het personeel toepassingsgebied

3.1.1.1. Het begrip “milieu-instantie” wordt door art. 3, 1° van de wet van 5 augustus 2006 als volgt gedefinieerd:

“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.”

De Hulpverleningszone Fluvia is een hulpverleningszone opgericht krachtens de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid. Gelet op artikel 18 van deze wet beschikt de hulpverleningszone over rechtspersoonlijkheid.

3.1.1.2. De organisatie en werking van de Hulpverleningszone Fluvia worden bovendien geregeld door de federale overheid.

Door de Bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen werd de organieke bevoegdheid over de lokale besturen aan de gewesten toegewezen. Dit heeft tot gevolg dat de nadere regels voor de toegang tot de bestuursdocumenten in de gemeenten in principe worden bepaald door de gewestwetgever. Gelet op artikel 6, § 1, VIII, 1° eerste lid, 4e streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd bij de bijzondere wet van 13 juli 2001, werd op dit principe evenwel een uitzondering gemaakt voor de brandweer en de politie (alsook voor de burgerlijke stand). Zoals de Raad van State vast stelde is de civiele bescherming (in ruime zin), als residuaire bevoegdheid, tot de bevoegdheid van de federale overheid blijven behoren (Advies van de Raad van State, *Parl. St. Kamer*, 2006-2007, nr. 51-2928/001, p. 110). De organieke bevoegdheid voor deze materies is federale materie gebleven en bijgevolg komt het ook de federale wetgever toe om de toegang tot de bestuursdocumenten te organiseren.

De gevraagde documenten hebben betrekking op aangelegenheden die federaal zijn gebleven, namelijk brandweer en politie. Bijgevolg is de wet van 5 augustus 2006 van toepassing op de Hulpverleningszone Fluvia voor zover de documenten als milieu-informatie kunnen worden gekwalificeerd.

3.1.2. Het materieel toepassingsgebied

De wet van 5 augustus 2006 kent een recht van toegang tot milieuinformatie toe. Het begrip “milieu-informatie” wordt in artikel 3, 4° omschreven als:

“elke informatie, ongeacht de drager en in welke materiële vorm ook, waarover een milieu-instantie beschikt, betreffende:

a) de toestand van elementen van het milieu, zoals de atmosfeer, de lucht, de bodem, het land, het water, het landschap, de natuurgebieden, met inbegrip van vochtige biotopen, kust- en zeegebieden, de biologische diversiteit en haar componenten met inbegrip van de genetisch gemodificeerde organismen en de interactie tussen deze elementen;

b) de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen, de levensomstandigheden van personen, voor zover zij worden of

kunnen worden aangetast door de onder a) bedoelde elementen van het milieu of, via deze elementen, door een van de factoren zoals bedoeld onder d) of door de maatregelen en activiteiten zoals bedoeld onder e);

c) de toestand van waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken, voor zover zij worden of kunnen worden aangetast door de onder a) bedoelde elementen van het milieu of, via deze elementen, door een van de factoren zoals bedoeld onder d) of door de maatregelen en activiteiten zoals bedoeld onder e);

d) factoren, zoals stoffen, energie, geluid, straling of afval, met inbegrip van radioactief afval, emissies, lozingen en ander vrijkomen in het milieu van stoffen die de toestand van elementen van het milieu zoals bedoeld onder a) of de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens zoals bedoeld onder b) aantasten of waarschijnlijk aantasten;

e) maatregelen en activiteiten die uitwerking hebben of kunnen hebben op de onder a), b), c) of d) bedoelde elementen;

f) maatregelen en activiteiten die tot doel hebben de toestand van elementen van het milieu zoals bedoeld onder a), de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens zoals bedoeld onder b) of de waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken zoals bedoeld onder c) in stand te houden, te beschermen, te herstellen, te ontwikkelen, en druk erop te voorkomen, in te perken of te compenseren;

g) kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen die worden gebruikt in het kader van de onder e) en f) bedoelde maatregelen en activiteiten;

h) verslagen over de toepassing van de milieuwetgeving”.

Het begrip milieu-informatie heeft een “open heel ruime invulling”. (*Parl.St.* Kamer 2005-2006, nr. 51 2511/001, p. 16). Het feit dat in de definitie een veelheid aan exemplarische opsommingen voorkomt duidt erop dat aan het begrip niet eng mag worden ingevuld.

De vraag tot openbaarmaking slaat op brandweerinterventieverlagen bij stalbranden. Overeenkomstig de ministeriële omzendbrief van 29 november 2021 betreffende de interventieverlagen van hulpverleningszones (hierna: “de Omzendbrief van 29 november 2021”) bevatten dergelijke verslagen de volgende informatie:

- Informatie met betrekking tot de zone, plaats en datum van de interventie;
- Informatie met betrekking tot de tijd tussen melding, aankomst en einde van de tussenkomst;
- Informatie met betrekking tot het aantal slachtoffers;
- Informatie met betrekking tot de gevaarlijke stoffen die vrijkomen bij het incident;
- Informatie met betrekking tot de vermoedelijke oorzaak van het incident;
- Informatie met betrekking tot de aard van de gebouwen (door middel van vaste codes);
- Informatie met betrekking tot de ingezette middelen en acties (door middel van vaste codes);
- Informatie met betrekking tot het aantal geredde personen;
- Informatie met betrekking tot eventuele tussenkomsten van andere zones;
- Een beknopt verslag.

De Commissie is van oordeel dat aldus opgestelde interventieverslagen er substantieel toe strekken om informatie te verzamelen met betrekking tot activiteiten die uitwerking hebben of kunnen hebben op de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens (en mogelijk zelfs op stoffen die vrijkomen in het milieu), dan wel op activiteiten die tot doel hebben de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens te beschermen (artikel 3, 4°, e) en f), van de wet van 5 augustus 2006). De interventieverslagen zijn bijgevolg te kwalificeren als “milieu-informatie”. Deze verslagen onderzoeken immers zowel de wijze waarop de hulpverleningsdiensten tussenkomen, als de redenen waarom, in situaties die rechtstreeks de veiligheid van personen betreffen. Ook stalbranden kunnen een impact hebben op de veiligheid van personen, met name zij die wonen in de onmiddellijke nabijheid van die stallen, of die werkzaam zijn in dergelijke gebouwen.

3.2. Uitzonderingsgronden overeenkomstig de wet van 5 augustus 2006

De wet van 5 augustus 2006 laat slechts toe om milieu-informatie aan de openbaarmaking te onttrekken voor zover deze openbaarmaking van de informatie afbreuk doet aan door deze wet in artikel 27 beschermde belangen en het belang dat gediend is met de openbaarmaking niet zwaarder doorweegt dan het beschermde belang.

3.2.1. Het verschil in toepasselijke uitzonderingsgronden naargelang het al dan niet gaat om emissies

De wet van 5 augustus 2006 maakt een onderscheid tussen enerzijds de uitzonderingsgronden die op alle milieu-informatie van toepassing zijn met uitzondering van emissies, en anderzijds de uitzonderingsgronden die van toepassing zijn op emissies. Wat emissies betreft bepaalt artikel 27, § 2 van deze wet dat de in § 1, 1°, 6°, 7°, 8° en 9°, genoemde uitzonderingsgronden niet van toepassing zijn, en dat voor de in § 1, 2°, 3°, 4°, en 5° bedoelde uitzonderingsgronden in aanmerking genomen wordt dat de verzochte informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

Het is niet uitgesloten dat de interventieverslagen bepaalde informatie bevatten die als “emissies” kunnen gekwalificeerd worden (met name de informatie aangaande de gevaarlijke stoffen die bij de incidenten vastgesteld werden). Gelet op de *in casu* ingeroepen (en mogelijk inroepbare) uitzonderingsgronden om de inzage te weigeren, is het evenwel niet nodig om nader te onderzoeken of deze informatie ook daadwerkelijk als dusdanig gekwalificeerd moet worden. De Commissie is immers van oordeel dat de uitzonderingsgronden van artikel 27, § 1, 1° (schade aan de persoonlijke levenssfeer), 6° (het geheim van de beraadslagingen van de federale regering), 7° (het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie), 8° (adviezen en meningen die vrijwillig en vertrouwelijk aan de milieu-instantie meegedeeld zijn) en 9° (de bescherming van het milieu), van de wet van 5 augustus 2006 in onderhavige zaak niet aan de orde zijn.

3.2.2. De uitzonderingsgrond in artikel 32, § 2, 1°, van de wet van 5 augustus 2006

Uit haar e-mail van 30 januari 2024 kan afgeleid worden dat de Hulpverleningszone Fluvia zich niet op inhoudelijke gronden verzet tegen de mededeling van de gevraagde informatie. De Hulpverleningszone werpt evenwel op dat de door haar gebruikte software het niet mogelijk maakt om de interventieverslagen te selecteren op basis van “code 14” (i.e. de code voor landbouwgebouwen). Aangezien deze software code 14 niet als dusdanig heeft opgenomen, zou Fluvia niet de mogelijkheid hebben om de verslagen opgesteld bij stalbranden over te maken.

De Commissie stelt vooreerst vast dat het weigeren van inzage in milieu-informatie louter mogelijk is op basis van de uitzonderingsgronden die voorzien zijn in de wet van 5 augustus 2006. Het door Fluvia ingeroepen motief sluit het dichtst aan bij de uitzonderingsgrond in artikel 32, § 2, 1°, van de wet van 5 augustus 2006.

Krachtens artikel 32, § 2, 1°, van de wet van 5 augustus 2006 wijst een milieu-instantie een aanvraag af wanneer de aanvraag kennelijk onredelijk is. Onder een “onredelijke aanvraag” moet een aanvraag worden verstaan die tot gevolg kan hebben dat de goede werking van de administratie verhinderd wordt (RvSt., 3 februari 2016, nr. 233.718). Ook aanvragen met een kwellend karakter voor de milieu-instanties worden onredelijk geacht. Zoals de Raad van State (RvSt., 8 januari 2019, nr. 243.357) al geoordeeld heeft, moet de onredelijkheid evenwel restrictief geïnterpreteerd worden: het volume en de complexiteit van de opgevraagde elementen volstaan niet op zich om tot het onredelijk karakter van de aanvraag te besluiten.

De Beroepscommissie stelt vast dat de Omzendbrief van 29 november 2021 (opgemaakt in overleg met de brandweernetwerken Netwerk Brandweer Vlaanderen en Rézonwal) een model van interventieverslag oplegt. In het verslag moeten een aantal gegevens vermeld worden, met inbegrip van het type gebouwen. Het veld « Type gebouwen - CODE » dient verplicht te worden ingevuld bij brandinterventies waar gebouwen betrokken zijn en de codes voor de verschillende types gebouwen worden vermeld in een bij de Omzendbrief gevoegde tabel 2. Landbouwgebouwen (Code 14) figureren in voormelde tabel. Het doel van de Omzendbrief van 29 november 2021 is *“ervoor zorgen dat de interventies van de hulpverleningszones volgens éénzelfde schema op éénvormige wijze geregistreerd worden”*. De Minister stelde immers vast dat voorheen de hulpverleningszones de verslagen niet op uniforme wijze opstelden hetgeen *“de kwaliteit van de statistieken opgemaakt door het KCCE [het Kenniscentrum voor de Civiele Veiligheid] en de relevantie van de analyse van die statistieken [verslechtert]”*.

De informatie met betrekking tot de gebouwen waar interventies plaatsvonden (met inbegrip van interventies in landbouwgebouwen) zijn bijgevolg niet alleen gegevens waarover de hulpverleningszones beschikken. Het gaat ook om relevante informatie die, overeenkomstig

voornoemde omzendbrief, op bruikbare wijze voorhanden moet zijn met het oog op het kunnen opstellen van statistieken (o.a. door het KCCE). Ook Hulpverleningszone Fluvia moet bijgevolg in staat zijn om de betrokken informatie te produceren met het oog op dergelijke statistieken. Bijgevolg kan een verzoek om inzage in die beschikbare en in principe produceerbare informatie op basis van de wet van 5 augustus 2006 evenmin als onredelijk beschouwd worden. De Beroepscommissie wijst daarbij ook op artikel 10 van de wet van 5 augustus 2006 en de verplichting voor milieu-instanties om ervoor te zorgen dat hun milieu-informatie, in de mate van het mogelijke geordend, accuraat, vergelijkbaar en geactualiseerd is.

De omstandigheid dat de huidige software van de Hulpverleningszone Fluvia het klaarblijkelijk niet mogelijk maakt om te selecteren op het type gebouw (nog daargelaten dat dit niet lijkt tegemoet te komen aan de verplichting die op hulpverleningszones rusten overeenkomstig de Omzendbrief van 29 november 2021), is op zich geen reden om te besluiten tot de onredelijkheid van het verzoek van de aanvrager. De informatie is immers nog steeds aanwezig in de bestanden van de Hulpverleningszone en kan op andere manieren doorzocht worden (via individuele analyses, aan de hand van een voldoende gedetailleerd net van zoekwoorden, etc.). De Hulpverleningszone Fluvia maakt daarbij niet aannemelijk dat het voldoen aan dit verzoek de werking van de instelling zelf onmogelijk zou maken of sterk zou bemoeilijken. Integendeel, daar andere hulpverleningszones wel in staat waren om de gevraagde informatie aan te leveren (met in begrip van hulpverleningszones met vergelijkbare software die het niet mogelijk leek te maken om informatie te selecteren op basis van de gebouw-code – zie Dossier FBC/2024/01), lijkt er bezwaarlijk een uitzonderingspositie in hoofde van Hulpverleningszone Fluvia volgehouden te kunnen worden.

Besluit

De Beroepscommissie is van oordeel dat het beroep ontvankelijk en gegrond is. De openbaarmaking kan niet worden geweigerd op grond van artikel 32, § 2, 1°, noch op andere gronden van de wet van 5 augustus 2006.

Brussel, 23 februari 2024

S. JOCHEMS
Secretaris

A. VAN STEENBERGE
Voorzitter