



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

13 juli 2020

ADVIES 2020-77

met betrekking tot het verkrijgen van een kopie van
alle adviezen van de Risk Management Group

(CTB/2020/66)

1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail van 2 mei 2020 vraagt de heer X aan de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu om een digitale kopie van of ondergeschikt inzage in alle adviezen van de Risk Management Group met betrekking vanaf januari 2020 tot heden. Hij geeft aan dat hij zich bewust is dat het om een brede vraag gaat, maar hij voert aan dat gezien de ernst van de pandemie en de impact op de samenleving het hem gerechtvaardigd lijkt dat media retroactief kennis kunnen nemen van de adviezen van de experts om die te matchen met uiteindelijk beslissingen van het beleid.

1.2. Bij e-mail van 6 mei 2020 bevestigt de voorzitter van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu de goede ontvangst van de aanvraag. Hij wijst erop dat volgens artikel 6, § 5 van de wet van 11 april 1994, uiterlijk op 2 juni 2020 een antwoord zal worden verstuurd. Hij benadrukt dat zijn diensten op dat moment worden geconfronteerd met een overbelasting van het werk als gevolg van het beheer van de COVID-19-gezondheids crisis en dat als gevolg de behandelingstermijn bijgevolg langer zou kunnen duren.

1.3. Bij e-mail van 12 mei 2020 brengt de voorzitter van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu de aanvrager ervan op de hoogte dat hij de behandelingstermijn van zijn aanvraag verlengt overeenkomstig artikel 6, § 5 van de wet van 11 april 1994. Een antwoord zal uiterlijk op 16 juni worden verstuurd.

1.4. Bij e-mail van 16 juni 2020 brengt de voorzitter van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu zijn beslissing over het verzoek ter kennis van de aanvrager. Deze beslissing luidt als volgt:

“Ten eerste is de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu van oordeel dat de opgevraagde bestuursdocumenten geen milieu-informatie bevatten in de zin van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie (hierna “de wet van 5 augustus 2006”).

Immers kan de informatie met betrekking tot het coronavirus COVID-19 niet gekwalificeerd worden als informatie betreffende de invloed op de

gezondheid van de mens van elementen van het milieu^[1] in de zin van artikel 3, 4°, a), b), d) en e) van de wet van 5 augustus 2006.

Aangezien deze wet niet van toepassing is, dient de wet van 11 april 1994 in dit dossier te worden toegepast.

(...)

De definitieve beslissingen die de RMG neemt, komen voor in de verslagen van de vergaderingen van de RMG. De beslissing zullen u zo spoedig mogelijk overgemaakt worden. De RMG verstrekt als dusdanig geen adviezen aan andere adviesorganen, expertengroepen, taskforces, overlegorganen of politieke organen.

De RMG staat in voor het beheer van een noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid. In dat kader neemt hij beslissingen en implementeert hij gezondheidsmaatregelen die de impact van de crisis op de bevolking moeten temperen.^[2] De implementatie van de beslissingen die werden genomen door de RMG behoort tot de verantwoordelijkheid van de gewesten en de gemeenschappen en van de federale overheid, elk volgens hun bevoegdheden.^[3]

Gelet op de huidige crisis, konden de betrokken documenten nog niet onderzocht worden om de delen ervan te anonimiseren die niet bekend gemaakt mogen worden.

Immers zou de volledige inzage in deze verslagen van de vergaderingen afbreuk doen aan het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is (artikel 6, § 2, 3° van de wet betreffende de openbaarheid van bestuur van 11 april 1994).^[4]

Deze uitsluitingsgrond is van toepassing op alle beraadslagingen en discussies die zich voordoen binnen een administratieve overheid.^[5]

Welnu worden in deze verslagen de discussies weergegeven die de beslissingen van de RMG zijn voorafgegaan en komen in deze verslagen persoonlijke meningen en standpunten voor, zowel van de fysieke leden van de RMG als van de overheden die zij vertegenwoordigen.^[6] Daarenboven wordt in deze verslagen verwezen naar discussies die hebben plaatsgevonden binnen andere organen, zoals de Interministeriële Conferenties, de Risk Assessment Group, CELEVAL, enz.

Ter informatie heeft de RMG in de maand januari van dit jaar wekelijks vergaderd en vanaf februari 2020 zelfs bijna elke dag. Het gaat dan ook over tientallen documenten en honderden pagina's.

Alle medewerkers worden momenteel prioritair ingezet voor taken die verband houden met de maatregelen genomen om deze crisis te beheersen. Er kan dan ook geen personeel ingezet worden om deze documenten te analyseren op dit ogenblik.

Deze beslissingen zullen u echter zo spoedig als mogelijk worden overgemaakt.

[1] Zoals de atmosfeer, de lucht, de bodem, het land, het water, het landschap, de natuurgebieden, enz. (art. 3, 4°, a), wet van 5 augustus 2006.

[2] Artikel 5, § 2, van het Protocol van 5 november 2018 gesloten tussen de Federale Overheid en de overheden bedoeld in artikelen 128, 130 en 135 van de Grondwet, tot vaststelling van de generische structuren voor het sectoraal gezondheidsbeheer van crisissen voor de volksgezondheid en hun werkwijze voor de toepassing van het Internationaal Gezondheidsreglement (2005), en Besluit nr. 1082/2013/EU over ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid

[3] Artikel 6 van het voormelde Protocol.

[4] RvS 24 april 2013, nr. 223.260, Gemeente Oudergem; P.-O. De Broux, D. De Jonghe, M., Vanderstraeten, R., Simar, "Les exceptions à la publicité des documents administratifs", in V. Michiels, *La publicité de l'administration. Vingt ans après, bilan et perspectives*, Brussel, Bruylant, 2014, p. 150.

[5] GwH 12 maart 2020, nr. 43/2020, B.42.1-B.42.2; CTB 1 april 2020, nr. 2020-31.

[6] CTB 9 juli 2012, nr. 2012-52."

1.5. Bij e-mail van 16 juni 2020 verzoekt de aanvrager de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu om haar weigeringsbeslissing te herzien.

1.6. Bij e-mail van 16 juni 2020 verzoekt de aanvrager de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna: Commissie, om een advies.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van oordeel dat het verzoek om advies ontvankelijk is. De verzoeker heeft immers voldaan aan de wettelijke vereiste van de gelijktijdigheid van het verzoek tot heroverweging aan de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu en het verzoek om advies aan de Commissie zoals vastgelegd in artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: wet van 11 april 1994).

3. De gegrondheid van de aanvraag

Artikel 32 van de Grondwet de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. De wet van 5 augustus 2006 ‘inzake de toegang van de burger tot milieu-informatie’ (hierna: wet van 5 augustus 2006) garandeert het recht van toegang tot milieu-informatie. De Commissie beoordeelt het positief dat de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu eerst nagaat welke wet van toepassing is, namelijk hetzij de wet van 11 april 1994, hetzij de wet van 5 augustus 2006, hetzij beide wetten. Het komt de Commissie echter niet toe om deze beoordeling te evalueren. De bevoegdheid van de Commissie is immers beperkt tot de wet van 11 april 1994 en strekt zich niet uit tot de wet van 5 augustus 2006 die zich als een *lex specialis* verhoudt tot de wet van 11 april 1994.

De Commissie wenst er de aanvrager op te wijzen dat de wet van 11 april 1994 aan iedereen een recht van toegang toekent en geen bijzondere rechten toekent aan de media. Wanneer een journalist dan ook een beroep doet op de wet van 11 april 1994 dan moet hij gewoon worden beschouwd als een lid van het publiek.

De FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu roept slechts één uitzonderingsgrond in om de openbaarmaking van een gedeelte van de gevraagde verslagen te weigeren, meer bepaald artikel 6, § 2, 3°, van de wet van 11 april 1994. Deze uitzonderingsgrond luidt als volgt: “Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, af, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet: (...) 3° aan het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering en van de

verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is.”

Deze uitzonderingsgrond vergt geen belangenafweging. Er moet enkel worden vastgesteld dat het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is” door de openbaarmaking in het gedrang zou kunnen worden gebracht. Uit de parlementaire voorbereiding van deze bepaling blijkt evenwel dat de betrokken uitzonderingsgrond “in die zin relatief is dat steeds moet beoordeeld worden of en in welke mate een beraadslaging een geheim karakter heeft. Een beraadslaging die het voorwerp heeft uitgemaakt van een openbaarmaking (...) kan inderdaad niet worden geacht geheim te zijn. Evengoed is het mogelijk dat een bepaald document op een gegeven moment niet kan openbaar gemaakt worden omdat daardoor het geheim karakter van een beraadslaging zou worden geschonden, terwijl dat niet meer het geval is op een later tijdstip en dus het bezwaar tegen de openbaarmaking vervalft. Er moet dus een beoordeling *in concreto* gebeuren. Wanneer geoordeeld wordt dat de betrokken beraadslaging geheim is, en dat de openbaarmaking van het gevraagde document afbreuk doet aan dit geheim karakter, moet de openbaarheid worden geweigerd”. (*Parl.St.* Kamer, 1992-1993, nr. 1112/1, 16-17). Het Grondwettelijk Hof (GwH 43/2020 van 12 maart 2020, B.42.2) wijst er op dat deze uitzondering slechts kan worden aanvaard in zoverre de beraadslagingen van de betrokken organen een geheim karakter hebben en de openbaarmaking van het gevraagde document aan dat geheime karakter afbreuk dreigt te doen. Dat dit laatste het geval is wordt door de FOD Volksgezondheid niet aangetoond. Terecht voert ze wel aan dat deze uitzonderingsgrond van toepassing is op alle beraadslagingen en discussies die zich voordoen binnen een administratieve overheid zich hierbij beroepend op het arrest nr. 43/2020 van 12 maart 2020, B.42.1-B.42.2 en een advies van de Commissie, meer bepaald ADVIES nr. 2020-31 van 1 april 2020.

De Commissie wenst te wijzen op haar adviespraktijk dat deze uitzonderingsgrond enkel beoogt om de verschillende standpunten die de deelnemers aan een beraadslaging innemen, te beschermen en niet de uitkomst van die beraadslaging. De FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu bevestigt dat deze verslagen de discussies weergegeven die de beslissingen van de RMG zijn voorafgegaan en dat er

in deze verslagen persoonlijke meningen en standpunten voorkomen, zowel van de fysieke leden van de RMG als van de overheden die zij vertegenwoordigen. Daarnaast wordt als bijkomend element aangevoerd dat in deze verslagen wordt verwezen naar discussies die hebben plaatsgevonden binnen andere organen, zoals de Interministeriële Conferenties, de Risk Assessment Group, CELEVAL, enz. De Commissie wil er evenwel op wijzen dat waar zij het eens is met het eerste element dat ter ondersteuning van deze uitzonderingsgrond wordt aangevoerd, zij het niet eens is met het feit dat er verwezen wordt naar discussies die in andere instellingen hebben plaatsgevonden op zich voldoende is om ter zake dienend te zijn. Het is enkel zo wanneer de verwijzing naar discussies ook een verwijzing inhoudt naar de meningen en standpunten van de personen die aan die discussies hebben deelgenomen dat dit argument kan worden aangenomen.

De Commissie acht het aannemelijk dat anonimisering van de persoonlijke meningen en standpunten evenzeer mogelijk is om aan de doelstelling van de wetgever met artikel 6, § 2, 3° van de wet van 11 april 1994 tegemoet te komen.

Naast de weergave van de discussie onder de leden van de RMG, bevatten de verslagen van de vergaderingen ook de definitieve beslissingen die de RMG neemt. Deze beslissingen vallen in elk geval niet onder de uitzonderingsgrond vermeld in artikel 6, § 2, 3° van de wet van 11 april 1994. De FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen beslist dan ook terecht dat hij deze aan de aanvrager zal overmaken. Voor zover de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu echter meent ook hier bepaalde informatie aan de openbaarheid te moeten onttrekken – waaronder anonimisering er één is – moet hiervoor een uitzonderingsgrond uit de wet van 11 april 1994 worden ingeroepen en behoorlijk *in concreto* worden gemotiveerd. Zo zal anonimisering enkel mogelijk zijn wanneer *in concreto* wordt aangetoond dat de openbaarmaking afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokken persoon. Anonimisering moet immers worden beschouwd als een activiteit waarbij informatie aan de openbaarmaking wordt onttrokken. Het is in elk geval moeilijk in te zien dat de openbaarmaking van de namen van ambtenaren en van personen die publiek gekend zijn, afbreuk zou doen aan hun persoonlijke levenssfeer.

Algemeen voert de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu aan dat gelet op de huidige crisis ze niet in de mogelijkheid is op dit ogenblik beide soorten informatie van elkaar te scheiden en dat de betrokken documenten nog niet onderzocht worden om de delen ervan te anonimiseren die niet bekend gemaakt mogen worden. Deze heeft immers voor gevolg dat alle medewerkers momenteel prioritair worden ingezet voor taken die verband houden met de maatregelen genomen om deze crisis te beheersen. Er kan dan ook geen personeel ingezet worden om deze documenten te analyseren op dit ogenblik. De Commissie is van mening dat deze argumentatie voorzichtig moet worden omgesprongen. Ze kan slechts, rekening houdende met de zeer concrete omstandigheden van een acute crisissituatie, beperkt worden ingeroepen, dit is zolang de (acute) crisissituatie voortduurt, te meer nu een verzoek om de adviezen te bekomen over een duidelijk afgebakende periode van omstreeks zes maanden op zichzelf beschouwd niet kennelijk onredelijk is. Artikel 32 van de Grondwet kent immers een grondrecht toe waaraan niet zonder meer omwille van een gebrek aan menselijke middelen kan worden voorbijgegaan. Zo kan een federale overheidsdienst alvast niet (al dan niet) moedwillig zijn capaciteit beperkt houden of verzuimen op te drijven om te ontsnappen aan de openbaarheidsverplichting die krachtens de (grond)wet op hem rust doch dient hij ervoor zorg te dragen dat hij over de nodige middelen beschikt om zijn wettelijke verplichtingen te vervullen.

Brussel, 13 juli 2020.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster