

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 235.107 van 16 juni 2016
in de zaak A. 215.217/VII-39.343.**

In zake : de VZW BELGIAN SOCIETY FOR PREVENTION
OF CRUELTY TO ANIMALS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Anthony Godfroid
kantoor houdend te 1020 Brussel
Atomiumsquare 1, bus 80
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR DE VEILIGHEID
VAN DE VOEDSELKETEN (FAVV)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Rik Depla
kantoor houdend te 8310 Brugge - Sint-Kruis
Karel van Manderstraat 123
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 6 maart 2015, strekt tot de nietigverklaring van: “de beslissing van het FAVV tot weigering tot openbaarmaking van de Traces-certificaten in het bezit van het FAVV van de maand oktober 2014 met eindbestemming BVBA Bolkshof [...] dd. 12 januari 2015”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Thomas Maes heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 mei 2016.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Bestuurslid Kristien Ghys, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Jessica Strobbe, die loco advocaat Rik Depla verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Thomas Maes heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Met een brief van 30 oktober 2014 vraagt de verzoekende partij aan de verwerende partij om op grond van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: wet van 11 april 1994) een afschrift te ontvangen van “de TRACES-certificaten, conform Europese Verordening 1/2005, met eindbestemming BVBA Bolkshof [...] uitgereikt in de maand oktober 2014”.

3.2. De verwerende partij laat per e-mail aan de verzoekende partij weten dat zij haar “de gevonden certificaten (5) kan bezorgen” maar dat zij deze dienst moet factureren overeenkomstig het koninklijk besluit van 10 november 2005 betreffende retributies bepaald bij artikel 5 van de wet van 9 december 2004 houdende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV), waarbij het bedrag 49,54 euro zal zijn.

3.3. Diezelfde dag antwoordt de verzoekende partij per e-mail dat zij dit aanrekenen van kosten betwist en verzoekt zij om het gevraagde kosteloos te bezorgen.

3.4. Met een e-mail van 2 december 2014 deelt de verwerende partij aan de verzoekende partij onder meer het volgende mee:

“Het FAVV beschikt niet over de tracescertificaten die op naam van de BVBA [Bolkshof] werden opgemaakt. Het FAVV heeft enkel toegang tot de Traces gegevensbank in het kader van de controletaken die het uitvoert. Traces wordt beheerd door de diensten van de Europese Commissie en is streng beveiligd.

De toegang tot Traces is geregeld in de Gebruikershandleiding officiële documenten van de Europese Commissie. Om toegang te krijgen tot deze databank dient u zich via de website te registreren. In principe hebben alleen de marktdeelnemers (beperkt tot hun eigen gegevens) en de bevoegde autoriteiten er toegang toe.

Ik raad u dan ook aan om deze gegevens op te vragen bij de marktdeelnemer zelf die toegang heeft tot Traces”.

3.5. Diezelfde dag richt de verzoekende partij een verzoek tot heroverweging aan de verwerende partij, en een verzoek om advies aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten (hierna: de Commissie).

3.6. Op 16 december 2014 geeft deze Commissie advies nr. 2014-96. De aanvraag wordt ontvankelijk bevonden. Ten gronde is de Commissie van mening dat de verwerende partij duidelijk moet communiceren: als zij over de documenten beschikt, dient zij de wet van 11 april 1994 toe te passen, en als zij er

niet over beschikt, moet zij de verzoekende partij doorverwijzen.

3.7. Met een brief van 26 december 2014 vraagt de verzoekende partij aan de verwerende partij, met verwijzing naar het advies van de Commissie, om haar de gevraagde Traces-certificaten te bezorgen.

3.8. Op 12 januari 2015 kondigt de verzoekende partij per e-mail aan de verwerende partij aan dat zij een beroep tot nietigverklaring zal indienen bij de Raad van State en vraagt zij om te bevestigen dat de verwerende partij blijft weigeren om de Traces-certificaten te bezorgen.

3.9. Met een brief van diezelfde datum deelt de verwerende partij aan de verzoekende partij het volgende mee:

“Naar aanleiding van uw brief [...] en gelet op het advies van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten [...] ben ik genoodzaakt om u mee te delen dat de gegevensbank die de gevraagde informatie bevat berust bij de Europese Commissie naar dewelke ik u doorverwijs.

Hiertoe stuur ik u de gegevens die toelaten om uw aanvraag in te dienen:

Directoraat-generaal Gezondheid en consumenten

Eenheid D1

Diergezondheid en permanente comités Traces-team

Tel.: [...]

e-mail: [...]

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid

Standpunt van de verwerende partij

4. De verwerende partij werpt op dat de verzoekende partij geen enkel persoonlijk en rechtstreeks belang heeft bij de nietigverklaring van de bestreden beslissing. Traces betreft namelijk een online beheerssysteem van de Europese Commissie dat de bewegingen volgt van onder meer levende dieren die

worden ingevoerd in en verhandeld binnen de EU. De verwerende partij argumenteert dat zij geen beheerder is van dit systeem maar enkel een gebruiker, als controlerende overheid. Zowel voor marktdeelnemers als voor gebruikers van de bevoegde autoriteit gelden er strikte regels met betrekking tot de toegankelijkheid en om de gegevensbescherming te verzekeren, waarbij de verwerende partij verwijst naar verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

De verwerende partij stelt voorts dat zij niet zonder meer bepaalde documenten mag vrijgeven en dat de verzoekende partij, wanneer zij inzage wenst in bepaalde documenten, de vraag daartoe aan de bevoegde diensten van de Europese Commissie moet richten. De verwerende partij vraagt zich ten slotte af wat anders het nut is van de strenge bescherming van het Europees beheerssysteem als derden via de lokale instanties zomaar inzage zouden kunnen eisen, zoals de verzoekende partij thans poogt te doen.

Beoordeling

5. Vermits men overeenkomstig artikel 4, tweede lid, van de wet van 11 april 1994 in beginsel geen belang moet aantonen om inzage te verkrijgen van overheidsdocumenten, is niet vereist dat een specifiek belang wordt aangetoond bij de inzage van die stukken om de uitoefening van dit recht te kunnen afdwingen voor de rechter.

De verzoekende partij beschikt dan ook over het vereiste belang bij haar beroep.

Aangezien de tweede exceptie een verweer te gronde betreft, wordt verwezen naar de beoordeling van het enig middel.

V. Onderzoek van het enig middel

Standpunten van de partijen

6. De verzoekende partij voert in haar enig middel aan:

“de bestreden beslissing is niet afdoende gemotiveerd, schending van het beginsel van behoorlijk bestuur, schending van de Wet van 11 april 1994”.

Zij brengt artikel 5, tweede lid, van de wet van 11 april 1994 in herinnering en verwijst vervolgens naar de e-mail van de verwerende partij van 14 november 2014 waarin deze erkent dat zij over de opgevraagde bestuursdocumenten beschikt. Het is volgens haar dan ook niet ernstig van het FAVV om in de bestreden beslissing te verwijzen naar een andere instantie terwijl het zelf beschikt over de opgevraagde bestuursdocumenten.

Omdat een doorverwijzing onder artikel 5, tweede lid, van de wet van 11 april 1994 slechts kan plaatsvinden wanneer het bestuur niet beschikt over het opgevraagde bestuursdocument, is de beslissing van 12 januari 2015 volgens haar niet afdoende gemotiveerd. Aangezien een normaal zorgvuldige overheid zich gedraagt naar de wet van 11 april 1994 en niet doorverwijst naar andere instellingen wanneer zij zelf beschikt over bestuursdocumenten waarvan de openbaarmaking wordt gevraagd, is daarmee volgens haar ook gehandeld “in weerwil van de beginselen van behoorlijk bestuur”.

7. In haar memorie van antwoord doet de verwerende partij gelden dat Traces een streng beveiligd beheerssysteem van de Europese Commissie betreft, waarop Europese regelgeving van toepassing is. De verwerende partij is enkel een gebruiker van dit systeem, binnen de strikte regels van haar gebruikersprofiel. Zij verwijst in dit verband naar de gebruikershandleiding van Traces. Zij mag zich niet zomaar toegang verschaffen tot bepaalde Traces-certificaten buiten haar controleactiviteiten om, op eenvoudig verzoek van een derde. De verwerende partij is niet bij machte om een afschrift van bepaalde

Traces-certificaten aan de verzoekende partij te verlenen, omdat zij dit document niet onder zich heeft.

Zij wijst erop dat zij dit alles duidelijk heeft gemaakt aan de verzoekende partij in haar beslissing van 2 december 2014 en ook meteen de instantie heeft aangeduid waartoe de verzoekende partij zich kan wenden om de Traces-certificaten alsnog te verkrijgen. Dit werd herhaald in de beslissing van 12 januari 2015. Er is dan ook geen schending van de wet van 11 april 1994.

Evenmin is er een schending van de beginselen van behoorlijk bestuur: elke normaal zorgvuldige overheid zou met toepassing van de wet van 11 april 1994 dezelfde weigeringsbeslissing nemen.

Voorts is het de verwerende partij geheel onduidelijk waar zij haar motiveringsplicht niet zou nakomen. In de weigeringsbeslissing worden de motieven duidelijk aangegeven. De motivering mag bondig zijn in huidig dossier. Daarenboven bestaat er geen enkele verplichting om op elk argument van de verzoekende partij te antwoorden, noch op het advies van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten.

8. In haar memorie van wederantwoord betoogt de verzoekende partij dat zij niet kan instemmen met de ommezwaai van de verwerende partij. Zij stelt dat deze laatste op 14 november 2014 heeft vermeld dat de certificaten in haar bezit zijn, en dat zij in het kader van de openbaarheid van bestuur in juni 2014 Traces-certificaten heeft bezorgd aan de verzoekende partij.

De verzoekende partij verwijst voorts volgens de verwerende partij naar geen enkele wetgeving waaruit zou blijken dat deze zich enkel binnen het kader van haar controletaken toegang kan verschaffen tot bepaalde Traces-certificaten, of waarom de geraadpleegde documenten nooit aan derden zouden mogen worden bezorgd. De verzoekende partij verwijst in dit verband naar artikel 32 van de Grondwet en het arrest van de Raad nr. 227.934 van 15 mei 2014.

9. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij toe dat de premisse als zou de verwerende partij geen controletaken hebben wat betreft het intracommunautair vervoer van honden onjuist is. Zelfs als zou zij juist zijn, dan zou het feit dat de gegevens niet tot de wettelijke taken en bevoegdheden van de verwerende partij behoren geen uitzondering kunnen vormen op de plicht tot openbaarmaking, aangezien de wet niet in die uitzondering voorziet. Bovendien gaat het om certificaten met een Belgisch importeur als eindbestemming, die aan de verwerende partij zijn aangemeld via het Traces-uitwisselingssysteem. De bestreden beslissing duidt voorts niet aan waarom het feit dat de Traces-databank berust bij de Europese Commissie zou betekenen dat de verwerende partij geen afschrift van de vijf betrokken certificaten zou mogen overmaken. Ook wordt er in de bestreden beslissing geen uitzonderingsgrond ingeroepen. De verzoekende partij wijst erop dat het Traces-systeem bovendien een computernetwerk vormt voor gegevensuitwisseling tussen veterinaire autoriteiten, en dat de verwerende partij van een bepaald document heeft bevestigd dat het aan haar werd overgemaakt. De verzoekende partij besluit met een verwijzing naar het advies nr. 2015-56 van 27 juli 2015 van de Commissie voor de toegang en het hergebruik van bestuursdocumenten, waaruit zij afleidt dat er een risico bestaat van uitholling van het grondwettelijk principe van de openbaarheid van bestuur “indien aanvaard wordt dat een administratieve overheid niet in het bezit is van een bestuursdocument wanneer dat zich in een gegevensuitwisselingsbank bevindt (die) niet “in België” wordt beheerd, maar (bijvoorbeeld) door de Europese Commissie. Administratieve overheden die bepaalde bestuursdocumenten willen onttrekken aan de principes van de openbaarheid van bestuur kunnen onder deze interpretatie bestuursdocumenten onderbrengen of doorzenden naar een supranationale gegevensuitwisselingsbank om vervolgens te kunnen stellen dat men niet (meer) in het bezit is van het bestuursdocument waardoor men er ook geen afschrift meer van kan bezorgen”. De verzoekende partij brengt bij haar laatste memorie een nieuw stuk in het debat (stuk 28). Dit stuk betreft een brief van 9 februari 2015 van de Europese Commissie waarin deze aan de verzoekende partij zou meedelen dat zij niet over de opgevraagde documenten zou beschikken.

In ondergeschikte orde stelt zij tevens voor om een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof aangaande de verenigbaarheid met artikel 32 van de Grondwet van een bepaalde interpretatie met betrekking tot het invoeren van een weigeringsgrond in verband met het overmaken van een afschrift van bestuursdocumenten.

Beoordeling

10. In de uiteenzetting van het middel valt wat betreft de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur enkel een opgeworpen schending van het zorgvuldigheidsbeginsel te ontwaren. Het middel werd ook in die zin opgevat door de verwerende partij en zal hierna ook in die zin worden onderzocht.

Artikel 5, tweede lid, van de wet van 11 april 1994 luidt:

“Wanneer de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift is gericht tot een federale administratieve overheid die het bestuursdocument niet onder zich heeft, stelt deze de verzoeker daarvan onverwijld in kennis en deelt hem de benaming en het adres mede van de administratieve overheid die naar haar informatie het document onder zich heeft”.

Artikel 1, tweede lid, 2°, van deze wet bepaalt dat voor de toepassing van deze wet onder “bestuursdocument” wordt verstaan: “alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt”.

Uit deze beide bepalingen volgt dat de verwerende partij aan de verzoekende partij inzage moet verlenen in een bestuursdocument of haar een afschrift daarvan moet bezorgen indien de verwerende partij daarover beschikt. Dit betekent indien zij de gevraagde gegevens onder zich heeft.

Te dezen vraagt de verzoekende partij aan de verwerende partij om afschrift van Traces-certificaten inzake het vervoer binnen de Europese Unie

van gezelschapsdieren - meer bepaald jonge honden - die berusten in een databank die is opgestart door de diensten van de Europese Commissie en die door diezelfde diensten wordt beheerd overeenkomstig beschikking 2003/24/EG van de Commissie van 30 december 2002 met betrekking tot de invoering van een geïntegreerd veterinaire computersysteem, beschikking 2003/623/EG van de Commissie van 19 augustus 2003 met betrekking tot de invoering van een geïntegreerd veterinaire computersysteem, genaamd Traces en beschikking 2004/292/EG van de Commissie van 30 maart 2004 betreffende de toepassing van het Traces-systeem en tot wijziging van beschikking 92/486/EEG.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij doet gelden, betekent het feit dat de verwerende partij toegang heeft tot bepaalde bestanddelen van een databank van de Europese Commissie niet op zich dat zij op grond van de wet van 11 april 1994 allerlei andere gegevens uit die databank op vraag van de verzoekende partij zou moeten opvragen en openbaar maken.

In de zaak die aanleiding heeft gegeven tot arrest van de Raad van State nr. 227.934 van 15 mei 2014 waarnaar de verzoekende partij verwijst, was de databank Foodweb aan de orde. De databank, behoort toe aan het FAVV zelf en de gegevens worden beheerd door dit agentschap en verwerkt binnen haar wettelijke taken en bevoegdheden inzake voedselveiligheid, hetgeen te dezen niet het geval is. De verwijzing naar dit arrest is dan ook niet relevant.

Noch op grond van het feit dat de verwerende partij in het verleden toch bepaalde Traces-certificaten aan de verzoekende partij heeft bezorgd, noch op grond van de e-mail van 14 november 2014, kan de verzoekende partij rechtmatig eisen dat de verwerende partij ook in de toekomst buiten haar bevoegdheid zou moeten handelen.

Het feit dat het FAVV bevoegd is inzake diergezondheid - en specifiek inzake hondsdoelheid, om zo de volksgezondheid te beschermen - doet geen afbreuk aan de vaststelling dat dit Federale Agentschap geen bevoegdheid

heeft inzake dierenwelzijn. Het FAVV kan niet buiten zijn bevoegdheden handelen en mag zich bijgevolg niet namens de verzoekende partij in het kader van diens strijd voor dierenwelzijn toegang verschaffen tot een Europese databank, geheel buiten het kader van zijn specifieke controlebevoegdheden inzake de veiligheid van de voedselketen en bepaalde aspecten van Volksgezondheid, zoals de voorkoming van rabiës.

De verwerende partij heeft bijgevolg niet onzorgvuldig of onwettig gehandeld door te beslissen dat zij de gevraagde stukken niet openbaar kan maken.

Zij heeft voorts in de motivering van haar beslissing uitdrukkelijk verwezen naar de diensten van de Europese Commissie, bij wie de gegevens uiteindelijk berusten en waartoe de verzoekende partij zich zal dienen te wenden als zij op wettige wijze daarvan inzage wil verkrijgen. In die zin is noch een schending van de motiveringsplicht, noch van artikel 5 van de wet van 11 april 1994 aangetoond.

De stukken en argumenten die de verzoekende partij pas voor het eerst in de laatste memorie aanbrengt en die zij reeds in haar verzoekschrift had kunnen aanbrengen, dienen als laattijdig uit het debat geweerd.

11. De suggestie om een prejudiciële vraag te stellen werd voor het eerst geformuleerd in de laatste memorie, terwijl de verzoekende partij in de mogelijkheid was dit te doen in eerdere processtukken. Aldus wordt niet alleen een nieuwe wending gegeven aan het middel, zoals het is aangebracht in het verzoekschrift, maar wordt ook de wapengelijkheid tussen de partijen verstoord.

12. Ter zitting werpt de verzoekende partij nog op dat zij van Slowaakse of Sloveense autoriteiten wel gelijkaardige certificaten kan verkrijgen op eenvoudig verzoek. De Raad van State, noch het Auditoraat, kunnen echter rekening houden met een latere handelwijze van een buitenlandse administratieve

overheid bij de beoordeling van de wettigheid van de bestreden beslissing.

Het enig middel is niet gegrond.

V. Rechtsplegingsvergoeding

13. De verzoekende partij vraagt dat zij, indien zij in het ongelijk zou worden gesteld, “zou veroordeeld worden tot een verminderde rechtsplegingsvergoeding respectievelijk de minimum-rechtsplegingsvergoeding”.

14. Wat de begroting van de omvang van de rechtsplegingsvergoeding betreft, bepaalt artikel 30/1, § 2, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State:

“§ 2. De afdeling bestuursrechtspraak kan, bij met bijzondere redenen omklede beslissing, de vergoeding verlagen of verhogen, zonder echter de door de Koning voorziene maximale en minimale bedragen te overschrijden. In haar beoordeling houdt ze rekening met:

- 1° de financiële draagkracht van de in het ongelijk gestelde partij, om het bedrag van de vergoeding te verlagen;
- 2° de complexiteit van de zaak;
- 3° de kennelijk onredelijke aard van de situatie”.

Deze bepaling somt de criteria op waarmee de Raad van State rekening houdt om al dan niet af te wijken van het toe te kennen basisbedrag. Deze opsomming is limitatief zodat de Raad van State niet op andere gronden mag afwijken van het basisbedrag.

15. Te dezen brengt de verzoekende partij geen concrete aan de zaak eigen argumenten bij om haar vraag tot een vermindering van het bedrag te verantwoorden. Dat zij een belangeloos doel beweert na te streven, volstaat niet om de beoogde vermindering te verkrijgen. Het feit dat de verzoekende partij deze sommen alsdan niet kan besteden aan het verbeteren van dierenwelzijn is niet relevant in het kader van de factoren waarmee de Raad van State rekening dient te houden krachtens artikel 30/1, § 2, RvS-wet.

Uit wat voorafgaat volgt dat het basisbedrag van 700 euro moet worden toegekend.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, verschuldigd aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien juni tweeduizend zestien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys