

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 243.607 van 7 februari 2019
in de zaak A. 222.962/VII-40.070.**

In zake : 1. Karel SMET
 2. Martine DE SCHUTTER
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dirk Stas en tevens door
 advocaat Koenraad Maenhout
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen - Berchem
 Filip Williotstraat 30, bus 0102
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de VLAAMSE GEMEENSCHAP
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Bart Martel en Laura Janssens
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 99
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 augustus 2017, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie van 27 juni 2017, waarbij het beroepschrift van de verzoekende partijen van 15 juni 2017 tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing van het Vlaams Energieagentschap (hierna: VEA) van 16 mei 2017, ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Frederic Eggermont heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben 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 24 januari 2019.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Buket Karaca, die loco advocaten Koenraad Maenhout en Dirk Stas verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Sietse Wils, die loco advocaten Bart Martel en Laura Janssens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Frederic Eggermont 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. Op 25 juni 2015 wordt een anonieme klacht ingediend bij het Vlaams Energieagentschap (hierna: VEA), inzake beweerd frauderen in de EPB-aangifte met betrekking tot de woonst van de verzoekende partijen.

3.2. Met een brief van 10 februari 2017 wordt een ondertekende klacht ingediend bij het VEA met volgende inhoud:

“Ik stuur U deze brief naar aanleiding [XXXX] De woning van Karel Smet - De Schutter, Molenhoe[k]straat 31, 9170 Meerdonk welke recent gebouwd werd is niet voorzien van een ventilatie systeem. Bouwheer wist de nodige (vervalste) attesten te bekomen.

Bij een inspectie door jullie diensten werd jullie inspectrice om de tuin geleid. De eigenaar heeft in iedere plaats van het huis muziekboxen ingebouwd, behalve in het toilet. De eigenaar is erin geslaagd Uw ambtenaar te misleiden door te stellen dat dit een ventilatie systeem is... de sanctie welke door jullie is opgelegd van 8000€ doet hij af als een geschenk, een ventilatiesysteem zou hem naar eigen zeggen €20.000 meer gekost hebben. De wetgever in deze omzeilen is dus lonend, en dat is ook wat hij verkondig[t]!!!

Mag ik vragen een nieuwe inspectie uit te voeren en een gepaste boete op te leggen, in naam van al diegenen die de wetgeving wel respecteren...”.

3.3. Het VEA laat met een brief van 30 maart 2017 weten dat een controle op de correcte rapportering door de EPB-verslaggever zal plaatsgrijpen.

3.4. De raadsman van de verzoekende partijen vraagt op 2 mei 2017 om verdere duiding hierover.

3.5. Als antwoord op deze vraag stuurt het VEA op 5 mei 2017 een e-mail met als inhoud:

“In het kader van [zijn] handhavingsbevoegdheid controleert het VEA of de ingediende EPB-aangifte waarheidsgetrouw is. Artikel 13.4.7 van het Energiedecreet bepaalt dat de EPB-verslaggever een administratieve geldboete opgelegd kan krijgen als de EPB-aangifte niet met de werkelijkheid overeenstemt. Als het VEA vaststelt dat de EPB-aangifte niet in overeenstemming is met de as-builsituatie op de datum van de indiening van de

EPB-aangifte of met de gemaakte controlevaststellingen, wordt de verslaggever ook verplicht om een nieuwe EPB-aangifte in te dienen (artikel 13.4.7 §4 Energiedecreet).

Het VEA voerde in dit dossier reeds een controle uit op de correcte rapportering van de verslaggever. Recent ontving het VEA een nieuwe anonieme klacht over de EPB-aangifte in dit dossier, waarbij bijkomende zaken rijzen die bij een standaard controle ter plaatse niet vastgesteld konden worden. Het VEA heeft tot taak om ingediende klachten te onderzoeken.

Om deze reden werd op 30 maart 2017 een brief verstuurd naar uw cliënten, de heer Smet Karel en mevrouw De Schutter Martine. Daarin werden drie voorstellen (met datum en uur) genoteerd voor een bezoek ter plaatse. De heer Smet contacteerde hierop het VEA telefonisch met de melding dat hij een nieuw controlebezoek weigerde.

Conform art. 13.1.4 §1 van het Energiedecreet is het VEA bevoegd controle ter plaatse [...] uit te voeren als de bewoner schriftelijke toestemming heeft gegeven, of als een machtiging bij de politierechter is verkregen. Zoals ruim een maand geleden al aan uw cliënten telefonische gecommuniceerd, verwacht het VEA schriftelijk bericht met toestemming dan wel weigering van het controlebezoek.

Tot op heden heeft het VEA nog altijd geen schriftelijke reactie van uw cliënten mogen ontvangen. Als het VEA geen schriftelijke reactie ontvangt, wordt dit als een stilzwijgende weigering beschouwd, en zal de procedure worden op[ge]start om de controle via de politierechter af te dwingen”.

3.6. De verzoekende partijen vragen bij e-mailbericht van 10 mei 2017 om hen een kopie van de klachten te bezorgen.

3.7. Het VEA antwoordt op 16 mei 2017:

“Het agentschap heeft uw aanvraag in het licht van de voorwaarden en procedures uit het Decreet van 26 maart 2004 betreffende openbaarheid van bestuur [...] behandeld.

Het agentschap ontving twee klachten aangaande uw cliënt, namelijk een anonieme klacht d.d. 25 juni 2015 en een niet-anonieme klacht d.d. 10 februari 2017:

- Openbaarmaking van de anonieme klacht d.d. 25 juni 2015 vormt in het licht van de decretale uitzondering uit het decreet openbaarheid van bestuur geen probleem. Het bewuste document gaat in bijlage [...].

- Volledige openbaarmaking van de niet-anonieme klacht d.d. 10 februari 2017 zou evenwel een schending betekenen van de persoonlijke levenssfeer van de klager als bedoeld in artikel 13, 2° van het decreet openbaarheid van bestuur. Om die redenen worden alle elementen in het schrijven die aanleiding zou kunnen geven tot de identificatie van de klager onleesbaar gemaakt. Het aldus geredacteerd document gaat als bijlage [...].”

3.8. De raadsman van de verzoekende partijen tekent op 15 juni 2017 bij de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie beroep aan tegen deze beslissing van het VEA:

“Ik schrijf u aan in mijn hoedanigheid van raadsman van de heer en mevrouw Karel Smet - Martine De Schutter, Molenhoekstraat 31 te 9170 Sint-Gillis-Waas.

Het Vlaams Energieagentschap beroept zich op een anonieme klacht d.d. 25.06.2015 en een (geanonimiseerde) klacht van 10.02.2017 om bijkomende onderzoeken in het kader van het Energiedecreet bij mijn cliënten in hun privéwoning uit te voeren, [nadat] er in het verleden al een onderzoek uitgevoerd werd.

Mijn cliënten verkeren in totale onwetendheid over de identiteit en woonplaats van de klagers, en kunnen daarom de relevantie, gegrondheid en oprechtheid van die klachten niet beoordelen.

Mijn cliënten kunnen dus geen beredeneerd standpunt innemen ten opzichte van de vraag tot bijkomend onderzoek van het Vlaams Energieagentschap die blijkbaar op voormelde klachten gebaseerd is.

Mijn cliënten wensen de volledige identiteit van deze klagers te vernemen en een integrale kopie van de door het Vlaams Energieagentschap ontvangen klachten waarop deze laatste zich baseert en richten daartoe op 10.05.2017 een verzoek aan het Vlaams Energieagentschap.

Op 16.05.2017 weigerde het Vlaams Energieagentschap op het verzoek van mijn cliënte in te gaan, reden waarom d.m.v. deze brief overeenkomstig art. 22 van het Decreet van 26.03.2004 beroep aangetekend wordt.

De anonimiteit van de klagers komt in conflict met het grondwettelijk recht van de bescherming van woonst, privé- en gezinsleven (art. 15 en 22 GW).

De rechten van verdediging van mijn cliënten komen daarbij ook in het gedrang.

Derhalve dient het Vlaams Energieagentschap over te gaan tot het voorbrengen van een volledige kopie van de ontvangen klachten mét vermelding van identiteit en woonplaats van deze klagers.

Mijn cliënten streven dus hierbij de integrale openbaarmaking na van voormelde klachten”.

3.9. Bij beslissing OVB/2017/144 van 27 juni 2017 wordt het beroepsschrift tegen de gedeeltelijke weigering van het VEA ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond beschouwd. Dit is de bestreden beslissing, die als volgt wordt gemotiveerd:

“Overwegende dat artikel 13, 2° van het openbaarheidsdecreet bepaalt dat een aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen als die betrekking heeft op

informatie waarvan de openbaarmaking afbreuk zou doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;

Overwegende dat, hoewel het hier om een absolute uitzonderingsgrond gaat waardoor er geen belangenafweging moet plaatsvinden tussen het door de uitzonderingsgrond beschermde belang met het belang van de openbaarheid, de in artikel 13, 2° bedoelde uitzonderingsgrond niettemin een relatief aspect vertoont; dat de decreetgever weliswaar van oordeel was dat er geen afweging vereist is met het openbaar belang dat met de openbaarheid is gediend, maar er desondanks op wijst dat telkens en in concreto geoordeeld moet worden of er al dan niet een inbreuk is gepleegd op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (Vlaams Parlement, Parl.St., 2002-2003, nr. 1732/1, blz. 25);

Overwegende dat artikel 22 van de Grondwet uitdrukkelijk het recht op eerbiediging van het privéleven waarborgt, net zoals artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dit doet; dat de bedoeling en het fundamentele uitgangspunt van de in artikel 13, 2° van het openbaarheidsdecreet bedoelde uitzonderingsgrond er precies in bestaat om het aan iedereen toegekende grondwettelijke recht op de eerbiediging van zijn privéleven te beschermen;

Overwegende dat uit nazicht bleek dat volgende weggelaten gegevens inderdaad bestempeld moeten worden als gegevens die behoren tot de persoonlijke levenssfeer: voornaam, handtekening, woonplaats en de locatie waar klager en betrokkene vaak vertoeven; dat de vrijgave van deze gegevens een inbreuk op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene zou inhouden; dat de beroepsinstantie derhalve de mening is toegedaan dat voormelde gegevens die behoren tot de persoonlijke levenssfeer terecht werden afgeschermd en niet openbaar werden gemaakt door het VEA, verwijzende naar de toepassing van artikel 13, 2° en artikel 9 van het openbaarheidsdecreet;

Overwegende dat artikel 13, 2° echter wel de mogelijkheid laat dat dergelijke gegevens toch openbaar worden gemaakt, mits toestemming van de betrokken persoon; dat het openbaarheidsdecreet eveneens voorziet dat de beroepsinstantie de betrokkene hiervoor contacteert, indien de bestuursinstantie het niet zelf heeft gedaan, wat in casu is gebleken uit het onderzoek; dat het voor de beroepsinstantie echter niet mogelijk is om de betrokkenen te contacteren aangezien ze niet over de contactgegevens beschikt;

Overwegende dat de beroepsinstantie de mening is toegedaan dat er voorts geen andere uitzonderingsbepalingen van toepassing kunnen geacht worden op voormelde klachten;

Overwegende dat het beroepschrift, voor wat deze gegevens betreft, dan ook ongegrond is;

Overwegende dat de beroepsinstantie evenwel vaststelt dat de verwijzing naar een eerdere aangifte van fraude door klager werd geschrapt in de brief van 10 februari 2017; dat deze zinsnede bezwaarlijk beschouwd kan worden als behorende tot de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene; dat er geen andere uitzonderingen voorhanden zijn die zich verzetten tegen de openbaarmaking van deze gegevens; dat het VEA deze zinsnede dan ook ten onrechte heeft geschrapt en alsnog moet overgaan tot openbaarmaking ervan.

Overwegende dat het beroepsschrift, wat deze gegevens betreft, gegrond is”.

IV. Onderzoek van het enig middel

Standpunten van de partijen

4. Als enig middel voeren de verzoekende partijen de schending aan “van de algemene rechtsbeginselen en de beginselen van behoorlijk bestuur: schending van de formele en materiële motiveringsplicht, schending van het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel, schending van art. 8 en 10 EVRM, art. 32 Grondwet, artikelen 3, 6°, 7, 9, 10, 13, 2°, 13, 6°, 17 en 15 Decreet 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, al dan niet samen met de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen”.

De verzoekende partijen betogen:

“11. De Beroepsinstantie motiveert [...] dat de weggelaten gegevens ‘bestempeld moeten worden als gegevens die behoren tot de persoonlijke levenssfeer: voornaam, handtekening, woonplaats en de locatie waar klager en betrokkene vaak vertoeven; dat de vrijgave van deze gegevens een inbreuk op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene zou inhouden’.

Luidens artikel 3, 6° van het decreet van 26 maart 2004 moet onder ‘informatie van persoonlijke aard’ worden verstaan: ‘informatie die betrekking heeft op een beoordeling of een waardeoordeel, of die de beschrijving van een gedrag bevat van een bij name genoemd of een gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon’.

Volgens de rechtspraak van Uw Raad is deze informatie echter niet zomaar gelijk te stellen met informatie die onder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer valt:

‘dergelijke informatie kan niet zonder meer worden gelijkgesteld met informatie die onder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer valt. Verzoeker maakt niet aannemelijk en het valt niet spontaan in te zien dat beide in de voorliggende zaak wel samenvallen’.

12. Volgens uw Raad moet er ook steeds in concreto onderzocht worden in welke mate de gevraagde informatie afbreuk zou doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Zo heeft uw Raad bij arrest nr. 234.609 van 2 mei 2016 de beslissing van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur

vernietigd waarbij het beroep tegen de weigering tot het verlenen van openbaarheid door de VRT ongegrond wordt beschouwd. De RvS stelt vast dat de ingeroepen uitzonderingsgronden van het openbaarheidsdecreet, te weten de bescherming van de privacy van de betrokkenen en de bescherming van de economische, financiële en commerciële belangen van de VRT, niet steunen op deugdelijk vastgestelde motieven.

‘Die loutere vaststelling volstaat echter niet. Het is niet omdat de openbaarmaking van salarisgegevens ‘betrekking heeft’ op de persoonlijke levenssfeer dat hierdoor automatisch de persoonlijke levenssfeer wordt aangetast. En net daar blijft de beroepsinstantie in gebreke door niet in concreto te onderzoeken en vervolgens te motiveren in welke mate de toegang tot de gevraagde persoonsgegevens door verzoeker in casu afbreuk zou doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de topmanagers van de VRT’.

Volgens de Raad zal informatie die betrekking heeft op het privéleven niet automatisch tot een daadwerkelijke aantasting van hun persoonlijke levenssfeer leiden. De beroepsinstantie moet op een passende of voldoende wijze het inroepen van deze uitzonderingsgrond in concreto motiveren. Dit is een expliciete vereiste volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijke Hof in zaken van openbaarheid.

Er moet hierbij tevens gemotiveerd worden waarom het belang dat gediend is met de openbaarmaking niet zwaarder doorweegt dan het beschermde belang.

Dit blijkt ook in het hierboven vermelde arrest van 2 mei 2016:

‘Niet alleen vermeldt de beroepsinstantie niets over het belang dat met de openbaarheid van bestuur is verbonden, zij blijft ook volledig in gebreke om een afweging te maken van het belang van de openbaarheid en de economische, financiële en commerciële belangen van de VRT en om vervolgens te motiveren waarom de economische, financiële en commerciële belangen van de VRT naar haar oordeel zwaarder zouden doorwegen dan het algemeen belang dat met de openbaarmaking wordt gediend’.

Ook de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten stelde in haar reeds aangehaalde advies 2009-37 van 15 juni 2009 dat:

‘in concreto duidelijk worden gemaakt dat het belang dat gediend is met de openbaarmaking niet zwaarder doorweegt dan het beschermde belang’.

In casu wordt deze afweging in concreto helemaal niet gemaakt. De beslissing is dan ook gebrekkig gemotiveerd.

13. Bovendien is de beslissing een inbreuk op artikel 10 EVRM.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens onderzoekt eventuele conflicterende rechten en kwam tot de conclusies dat redenen van privacy of bescherming van persoonsgegevens geen absolute weigeringsgronden kunnen zijn: beperkingen of uitzonderingen op de openbaarheid kunnen enkel als relatieve uitzonderingsgronden gelden die, binnen het kader van artikel 10 § 2 EVRM verantwoord moeten worden als pertinent, proportioneel en nodig in een democratische samenleving.

De Grote Kamer van het Europees Hof heeft in een recent arrest van 8 november 2016 de toegang tot bestuursdocumenten opgetild tot een onbetwistbaar mensenrecht. Dit arrest impliceert dat de bescherming van de privacy en van persoonsgegevens niet (meer) als een absolute

uitzonderingsgrond mag toegepast worden als motivering tot weigering van een openbaarheidsverzoek.

De bestreden beslissing is dus eveneens een inbreuk op art. 10 EVRM.

14. De Raad van State is binnen het raam van zijn wettigheidsstoezicht, bevoegd om desgevraagd na te gaan of de betrokken beroepsinstantie is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is gekomen.

Hoewel de bestreden beslissing van de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie van 27 juni 2017 stelt dat er in concreto geoordeeld moet worden of er al dan niet een inbreuk is gepleegd op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, is deze in concreto beoordeling niet terug te lezen in deze beslissing.

Zoals hierboven uiteengezet, [is] dit nochtans een vereiste volgens de rechtspraak van de RvS. Meer nog, sinds het arrest van 8 november 2016 van de Grote Kamer is de bescherming van de privacy en van persoonsgegevens niet (meer) een absolute uitzonderingsgrond tot weigering van een openbaarheidsverzoek.

In de bestreden beslissing van de beroepsinstantie staat louter ‘dat de vrijgave van deze gegevens een inbreuk op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene zou inhouden’. Nergens wordt evenwel gemotiveerd waarom in concreto, met andere woorden: in dit geval, de vrijgave van ‘voornaam, handtekening, woonplaats en de locatie waar klager en betrokkene vaak vertoeven’ een inbreuk zouden uitmaken op de persoonlijke levenssfeer.

De beslissing maakt dan ook een onjuiste toepassing van art. 13, 2° Openbaarheidsdecreet, is niet afdoend gemotiveerd en/of is een inbreuk op het absoluut recht van verzoekers om volledig geïnformeerd te worden door de overheid omtrent de klacht die in hun dossier zou zijn ingediend (art. 10 EVRM).

Tenslotte is het niet redelijk te weigeren de gevraagde klachten in extenso te kunnen bekijken.

Doordat er geen openbaarheid wordt gegeven worden de rechten van verdediging van verzoekers beperkt vermits er oneerlijke concurrentie en/of miskenning van de di[s]cretieplicht van aangestelden / (onder-) aannemers en contractanten kan zijn/is. De toetsing kan zelfs niet gemaakt worden indien de identiteit van de klagers ongekend is.

Dit is tevens een schending van de beginselen van behoorlijk bestuur: schending van de formele en materiële motiveringsplicht, schending van het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel”.

5. De verwerende partij antwoordt in essentie dat de betrokken gegevens die in de klacht onleesbaar werden gemaakt “voldoende nauwkeurig zijn, waardoor de identiteit van de klager kan worden achterhaald, en derhalve, in casu onmiskenbaar kwalificeren als persoonsgegevens”.

Zij leidt uit het door de verzoekende partijen aangehaalde arrest van het Europees Hof voor de rechten van de mens (Grote Kamer) nr. 18030/11 van 8 november 2016 af dat artikel 10 EVRM te dezen niet van toepassing is. Het Hof stelt in dat arrest immers dat genoemd artikel 10 in beginsel geen recht omvat op toegang tot informatie, die door een publieke overheid wordt aangehouden, noch een verplichting voor de overheid om die informatie aan een individu over te maken.

Volgens de verwerende partij kan de gevraagde informatie bezwaarlijk worden gekwalificeerd als zijnde “informatie van algemeen belang”. Als particulieren willen de verzoekende partijen kennelijk louter vanuit hun zuiver private belangen bepaalde informatie verkrijgen en hebben zij geenszins de intentie om een “waakhondfunctie” te vervullen.

Ten slotte voegt de verwerende partij toe dat de bestreden weigering om op de vraag van de verzoekende partijen in te gaan voortvloeit uit het absoluut karakter van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer als weigeringsgrond. De kritiek van de verzoekende partijen hierop is volgens de verwerende partij gericht tegen het openbaarheidsdecreet zelf, dat als zodanig niet door de Raad van State kan worden getoetst.

6. In hun laatste memorie voegen de verzoekende partijen toe dat het VEA op 14 augustus 2017 een machtiging verkreeg voor een nieuwe visitatie, dat zij tegen die machtiging derdenverzet aantekenden en dat in een vonnis van 25 mei 2018 van de politierechtbank van Oost-Vlaanderen, afdeling Sint-Niklaas, het verzoek tot het verlenen van een nieuwe huiszoeking terecht wordt geweigerd daar het enkel gebaseerd is op een nieuwe klacht van 10 februari 2017 van dezelfde persoon. Met de overweging van het vonnis dat de beweringen in die brief “door niets of niemand (worden) gestaafd” wordt volgens de verzoekende partijen hun stelling gevolgd dat “er geen enkele waarde kan gehecht worden aan de anonieme klacht, daar de juistheid van de beweringen niet wordt bewezen”.

Beoordeling

7. Artikel 32 van de Grondwet bepaalt:

“Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134”.

Uit de algemene omschrijving die artikel 32 van de Grondwet hanteert, blijkt dat de grondwetgever het recht op openbaarheid van de bestuursdocumenten heeft ingeschreven als een grondrecht. Uitzonderingen daarop zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden vastgesteld door de wet, het decreet of de ordonnantie. Ze moeten worden verantwoord en beperkend worden geïnterpreteerd (Arbitragehof 25 maart 1997, nr. 17/97; Arbitragehof 5 september 2004, nr. 150/2004).

Elk beroep op een uitzonderingsbepaling moet concreet worden gemotiveerd met verwijzing naar de specifieke gegevens, eigen aan de zaak. Geen enkele uitzonderingsgrond kan de grondslag vormen om aan een bestuurd systematisch de openbaarheid van bestuur te weigeren.

8. Artikel 7 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: openbaarheidsdecreet) voorziet voor het Vlaamse bestuursniveau in een principieel recht op inzage van bestuursdocumenten.

Uitzonderingen op dit recht worden geregeld in de artikelen 11, 13, 14 en 15 van het openbaarheidsdecreet. Artikel 10 van het openbaarheidsdecreet bepaalt dienaangaande uitdrukkelijk dat de uitzonderingen op de openbaarheid “geval per geval restrictief uitgelegd” moeten worden en dat dit bovendien, wat de in de artikelen 11, 14 en 15 bepaalde uitzonderingen betreft,

dient te gebeuren “met inachtneming van het met de openbaarmaking gediende openbaar belang”.

Artikel 13 van het openbaarheidsdecreet luidt als volgt:

“De in artikel 4 genoemde instanties wijzen een aanvraag tot openbaarmaking af, voorzover die geen betrekking heeft op milieu-informatie:
[...]

2° als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt;
[...].”.

Blijkens de parlementaire voorbereiding moet daaronder worden verstaan “dat de overheid de openbaarmaking moet weigeren wanneer bepaalde informatie onder de uitzonderingsgrond valt. Er moet dus 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 gemotiveerd worden” (Parl.St. VI.Parl. 2002-03, nr. 1732/1, 24-25). De openbaarmaking moet worden afgewezen zodra wordt vastgesteld dat het beschermde belang door de openbaarmaking zou worden aangetast.

De bescherming van de persoonlijke levenssfeer heeft, hoewel het een absolute uitzonderingsgrond betreft, ook een relatief aspect:

“er is weliswaar geen afweging met het openbaar belang dat met de openbaarheid is gediend, maar telkens dient wel in concreto geoordeeld te worden of er al dan niet een inbreuk is gepleegd op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer”.

De verwerende partij, hierin niet tegengesproken door de verzoekende partijen, steunt op het begrip “persoonsgegevens” zoals voorkomend en gedefinieerd in de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

Deze wet was van toepassing op het ogenblik dat de bestreden beslissing werd genomen.

Artikel 1, § 1, van deze wet luidde als volgt:

“Voor de toepassing van deze wet wordt onder ‘persoonsgegevens’ iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon verstaan, hierna ‘betrokkene’ genoemd; als identificeerbaar wordt beschouwd een persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificatienummer of van één of meer specifieke elementen die kenmerkend zijn voor zijn of haar fysieke, fysiologische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit”

De (voor)naam, handtekening, woonplaats en locatie waar de klager en de verzoekende partijen vaak vertoeven, zijn persoonsgegevens. De aandacht dient evenwel te gaan naar het begrip “persoonlijke levenssfeer”, dat niet zonder meer kan worden gelijkgesteld met informatie van persoonlijke aard zoals omschreven in artikel 3, 6°, van het openbaarheidsdecreet.

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.

Arrest nr. 18030/11 van 8 november 2016 van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (Magyar Helsinki Bizottság t. Hongarije), waarnaar de verzoekende partijen verwijzen, doet niet anders besluiten. Een wezenlijk element in die zaak, dat het Hof ertoe heeft gebracht een schending van artikel 10 van het EVRM vast te stellen, is dat de weigering om de door klager gevraagde informatie te bezorgen, de bijdrage van klager aan een publiek debat over een vraagstuk van algemeen belang had geschaad. De huidige betwisting heeft geen uitstaans met het recht op vrije meningsuiting van de verzoekende partijen.

Er kan niet worden betwist dat gegevens zoals de (voor)naam, handtekening en woonplaats, die toelaten om te spreken van de klager als een “identificeerbare natuurlijke persoon”, in de concrete omstandigheden van de zaak wel deel uitmaken van de persoonlijke levenssfeer, nu ze alvast aspecten van de persoonlijkheid van de klager in zich dragen. Een analoge redenering geldt voor de specifiek en duidelijk te bepalen locatie waar de klager en de verzoekende partijen vaak vertoeven, waarbij de identiteit van de klager zonder enige moeite kan worden achterhaald.

De argumentatie in de laatste memorie van de verzoekende partijen in verband met de visitatie door het VEA doet hieraan niets af.

Het enig middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij.

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys