

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.585 van 12 juni 2025
in de zaak A.241.158/XII-9839**

In zake : de VZW GLOBAL ACTION IN THE INTEREST OF ANIMALS
(GAIA)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Anthony Godfroid
kantoor houdend te 2970 Schilde
Drijverslaan 13
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Sofie Logie en Thomas Fiers
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 februari 2024, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing OVB/2023/316 van 22 december 2023 van de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie (hierna: Beroepsinstantie) waarbij het beroep van de verzoekende partij tegen de gedeeltelijke weigering van de Vlaamse overheid, departement Omgeving, afdeling Dierenwelzijn (hierna: afdeling Dierenwelzijn) om een afschrift te verlenen van de bijgewerkte inventarissen van vrouwelijke fokdieren ontvankelijk doch ongegrond wordt bevonden.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 maart 2025, en waarop de zaak voor verdere behandeling werd uitgesteld naar de terechtzitting van 24 april 2025. Op de terechtzitting van 24 april 2025 werd de zaak voor verdere behandeling uitgesteld naar de terechtzitting van 22 mei 2025.

Staatsraad Ann Coolsaet heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Anthony Godfroid, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Niels Lemaire, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen 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 6 november 2023 dient de verzoekende partij een verzoek in bij de afdeling Dierenwelzijn om een afschrift te bezorgen van een aantal bestuursdocumenten.

De verzoekende partij omschrijft in het verzoekschrift tot nietigverklaring deze documenten als volgt:

- “- A. documenten die verband houden met een waarschuwingsbrief die de inspectie op 21 december 2018 naar de heer [D.C.], hondenkweker [...], heeft opgestuurd. Het ging concreet om dierenartsverslagen die betrekking dienen te hebben op 4 honden die vermeld zijn in een brief van waarschuwing van 21 december 2018, gericht aan de heer [D.C.] (referentie dossier bij de inspectie: [...]).
- B. het protocol inzake de bestrijding van parasieten dat de inspectie dierenwelzijn normaal gezien had moeten ontvangen tegen 28 februari 2021 (zie het PV lastens de heer [D.C.] met referentie [...]).
- C. de bijgewerkte inventaris van vrouwelijke fokdieren die door de heer [D.C.] tegen uiterlijk 15 november 2021 diende te zijn overgemaakt aan de inspectie dierenwelzijn (zie het PV dat is opgesteld naar aanleiding van de inspectie van 19 oktober 2021 (PV-nummer [...]), PV ten laste van de heer [D.C.])).
- D. Een nieuwe overeenkomst met een contractsdierenarts die tegen uiterlijk 15 november 2023 aan de inspectie dierenwelzijn moest zijn overgemaakt door de heer [D.C.] (zie het PV van de Vlaamse inspectie dierenwelzijn met referentie [...], opgesteld naar aanleiding van een inspectie van 23 oktober 2023).”

3.2. Op 24 november 2023 antwoordt de afdeling Dierenwelzijn per e-mail:

“Wij verwijzen naar uw vraag in het kader van de openbaarheid van bestuur geregistreerd onder dossiernummer DETA-23674.

- Wat vraag A betreft, heeft Dierenwelzijn Vlaanderen geen kopie ontvangen van de (dierenarts)verslagen met betrekking tot 4 vermelde honden, noch om de bewijzen van registratie van de heer [D.C.];
- Wat vraag B betreft, heeft Dierenwelzijn Vlaanderen geen kopie ontvangen van het protocol inzake parasietenbestrijding;
- Wat vraag C betreft, vindt u de gevraagde documenten als bijlage bij dit bericht. Enkele persoonsgegevens werden weggelaten. Dit gebeurde na de afweging van het belang van het openbaar maken van deze informatie versus het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.
- Wat vraag D betreft, vindt u de gevraagde documenten als bijlage bij dit bericht. Enkele persoonsgegevens werden weggelaten. Dit gebeurde na de afweging van het belang van het openbaar maken van deze informatie versus het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.”

De bestuursdocumenten bezorgd door de afdeling Dierenwelzijn in antwoord op de “vraag C” betreffen inventarissen van fokdieren. Op die inventarissen zijn de chipnummers van de dieren onleesbaar gemaakt.

3.3. Op 27 november 2023 dient de verzoekende partij een georganiseerd bestuurlijk beroep in bij de Beroepsinstantie.

3.4. Op 22 december 2023 verwerpt de Beroepsinstantie het beroep als ontvankelijk doch ongegrond.

Deze beslissing is als volgt formeel gemotiveerd:

“Het beroep van mr. Godfroid is gericht tegen het schrappen van de chipnummers in de bijgewerkte inventarissen van vrouwelijke fokdieren die hem eerder werden bezorgd. Dierenwelzijn beroept zich voor deze gedeeltelijke weigering op artikel II.36, §1, tweede lid, 1° van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. Dit artikel bevat de verplichting om, behoudens toestemming van de betrokkene(n), een aanvraag af te wijzen als de openbaarmaking van de betreffende milieu-informatie afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Deze bepaling laat niet toe dat gegevens worden verstrekt die de identificatie van natuurlijke personen mogelijk maken, in de mate dat daarmee afbreuk zou worden gedaan aan de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer.

Er dient in concreto geoordeeld te worden of er al dan niet een inbreuk is gepleegd op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (Vlaams Parlement, Parl. St. 2017-2018, nr. 1656/1, blz. 58). Artikel 22 van de Grondwet waarborgt uitdrukkelijk het recht op eerbiediging van het privéleven, net zoals artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dit doet. De bedoeling en het fundamentele uitgangspunt van de in artikel II.36, § 1, tweede lid, 1° van het Bestuursdecreet bedoelde uitzonderingsgrond bestaat er precies in om het aan iedereen toegekende grondwettelijke recht op de eerbiediging van zijn privéleven te beschermen.

In casu stelt de beroepsinstantie vast dat de chipnummers via DogID kunnen leiden naar persoonsgegevens van natuurlijke personen. Vaak staan de chipnummers van een hond ‘openbaar’, dit betekent dat de aanvrager of andere betrokkenen de eigenaar ervan kunnen achterhalen. Volgens Dierenwelzijn weegt daarom het algemeen, publieke belang dat met een openbaarmaking van de chipnummers (en indirect de identiteit van de eigenaars van de honden) zou gediend worden niet op tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de eigenaars van de honden. Ook verwijst Dierenwelzijn naar de maatschappelijke gevoeligheid van het voorliggende thema in de maatschappij, versterkt door de media. De beroepsinstantie kan met deze motieven om de chipnummers te schrappen akkoord gaan.

De gegevens waartoe de openbaarmaking van chipnummers kan leiden, behoren ontegensprekelijk tot de persoonlijke levenssfeer en het privéleven van de betrokkenen. Het vrijgeven van deze gegevens zou wel degelijk een inbreuk uitmaken op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van die personen. Het privéleven vormt de kern van de persoonlijke levenssfeer (F. SCHRAM, Het decreet openbaarheid van bestuur. Een juridische analyse in historisch perspectief, Brugge, Vanden Broele, 247; Concl. Adv.Gen. bij HvJ 8 april 2014, nr. C-293/12, Digital Rights Ireland Ltd, nr. 61)

Het openbaar maken van deze gegevens heeft aldus betrekking op de kern van een belang – het door artikel 22 van de Grondwet en het door artikel 8 EVRM aan eenieder toegekende recht op eerbiediging van zijn privéleven – dat de uitzonderingsgrond uit artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet wenst te beschermen tegen de openbaarheid van bestuur (RvS, nr. 234.609 dd. 2 mei 2016).

De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat de openbaarmaking van de chipnummers afbreuk zou doen aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen en dat deze gegevens dan ook moeten worden afgeschermd in toepassing van artikel II.36, § 1, tweede lid, 1° van het Bestuursdecreet.

Artikel II.36, § 1, tweede lid, 1° van het Bestuursdecreet laat echter wel de mogelijkheid dat dergelijke gegevens toch openbaar worden gemaakt, mits

toestemming van de betrokken persoon. Gelet op het gebrek aan contactgegevens, is het voor de beroepsinstantie echter niet mogelijk om deze toestemming te vragen. Het beroep dient voor deze schrappingen dus als ongegrond te worden beschouwd. Voorts kan de beroepsinstantie zich niet uitspreken over de opmerking van de beroeper of al dan niet het correcte wettig model door de kwekers en/of door Dierenwelzijn gebruikt werd voor de gevraagde inventarissen. De beroepsinstantie heeft geen enkele bevoegdheid op dat vlak.”

Dit is de bestreden beslissing.

3.5. De bestreden beslissing wordt op 22 december 2023 per e-mail ter kennis gegeven aan de verzoekende partij.

IV. Vertrouwelijkheid van de stukken

4. De verwerende partij heeft de vertrouwelijke behandeling gevraagd van de door haar overgelegde stukken met nummers 9, 10 en 11. De Raad van State stelt vast dat de voorwaarden ter zake, gesteld in artikel 87, § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State’, zijn nageleefd.

De verzoekende partij betwist de vertrouwelijke behandeling van de stukken niet.

5. Er zijn geen redenen voorhanden om de vertrouwelijkheid te lichten.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6. In het verzoekschrift tot nietigverklaring voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 32 van de Grondwet, van artikel II.36, § 1, tweede lid, 1°, van het bestuursdecreet van 7 december 2018 (hierna:

bestuursdecreet) en van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: wet van 29 juli 1991). De verzoekende partij zet uiteen dat de motieven van de verwerende partij om de uitzonderingsgrond van artikel II.36, § 1, tweede lid, 1^o, van het bestuursdecreet in te roepen niet deugdelijk zijn, omdat ze de verwerende partij noch de rechter toelaten na te gaan of de verwerende partij zich terecht op die uitzonderingsgrond kon beroepen om de chipnummers op de inventarissen van vrouwelijke fokdieren onleesbaar te maken. In dat verband dienen zich volgens de verzoekende partij drie vaststellingen op. Ten eerste wijst de verzoekende partij erop dat het de verantwoordelijke van de hond zelf is die ervoor kiest zijn gegevens “openbaar” te zetten in DogID en dat slechts een minderheid van de verantwoordelijken deze stap zet. Ten tweede blijkt volgens de verzoekende partij uit de bestreden beslissing niet of de verwerende partij *in concreto* heeft onderzocht in welke mate het meedelen van chipnummers problematisch is vanuit het oogpunt van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, noch of het verlenen van toegang tot de chipnummers afbreuk zou doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Deze in-concretotoetsing is volgens de verzoekende partij nochtans vereist overeenkomstig de rechtspraak van de Raad van State. Ten derde heeft de Raad van State geoordeeld – aldus de verzoekende partij – dat geen enkele uitzonderingsgrond de grondslag kan vormen om aan een bestuurd systematisch de openbaarheid van bestuur te weigeren en dat uitzonderingen op de openbaarheid geval per geval restrictief moeten worden uitgelegd. Volgens de verzoekende partij heeft de verwerende partij dit nagelaten. Zij heeft immers niet onderzocht welke van de chipnummers “openbaar” stonden en welke niet. Voor chipnummers die niet “openbaar” staan, is er geen risico op een inbreuk op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Voor chipnummers die “openbaar” staan is er ook geen probleem, want dan is dit de keuze van de verantwoordelijke van het dier. Volgens de verzoekende partij neemt de verwerende partij al te gemakkelijk genoegen met de mededeling dat de chipnummers “vaak” “openbaar” staan, terwijl dit niet standaard het geval is en de verzoekende partij ook niet geïnteresseerd is in deze informatie. Voorts wijst de verzoekende partij erop dat vele van de dieren op de inventarissen nog geen nieuwe eigenaar hebben, daar volgens de verzoekende partij de verkoop van gewezen kweekdieren “nauwelijks”

plaatsvindt. De verzoekende partij meent dat het “erg vreemd” is dat de afdeling Dierenwelzijn aan de Beroepsinstantie heeft meegedeeld dat de dienst geen toegang heeft tot de persoonsgegevens die schuilgaan achter de chipnummers. DogID heeft aan de verzoekende partij immers al meermaals meegedeeld dat de persoonsgegevens berusten bij de afdeling Dierenwelzijn. De bestreden beslissing maakt bijgevolg geen correcte toepassing van de decretale verplichting die op de verwerende partij rust om na te gaan of er een instemming kan worden bekomen van de betrokken personen. Volgens de verzoekende partij blijkt uit de bestreden beslissing voorts niet waarom de verwerende partij meent dat de hypothetische mogelijkheid om aan persoonsgegevens te geraken via het chipnummer dermate problematisch is dat de chipnummers aan de openbaarheid moeten worden onttrokken, noch waarom het algemeen publiek belang, dat gediend is met het openbaar maken van de chipnummers, het onderspit moet delven. De doorgevoerde belangenafweging is volgens de verzoekende partij daarom gebrekkig. Voorts wijst de verzoekende partij erop dat het openbaar maken van documenten met vermelding van het chipnummer tot voor kort geen probleem was voor de afdeling Dierenwelzijn. De verzoekende partij bekritiseert ook het standpunt van de afdeling Dierenwelzijn, verwoord in de bestreden beslissing, waarmee de afdeling Dierenwelzijn repliceert op de verwijzing door de verzoekende partij naar de openbaarmakingsbeslissingen van de Europese Commissie, die wel chipnummers meedeelt. Volgens de verzoekende partij doet het gegeven dat er op Europees niveau geen regels bestaan omtrent de identificatie en de registratie van honden, geen afbreuk aan het feit dat de Europese Commissie wel documenten in verband met hondenhandel openbaar maakt, met vermelding van chipnummers. Dit gebeurt in toepassing van een verordening die eveneens in een “privacy-uitzondering” voorziet. De verzoekende partij besluit dat de bestreden beslissing steunt op ondeugdelijke motieven en dat de verwerende partij zich niet kon beroepen op de uitzonderingsgrond van artikel II.36, § 1, tweede lid, 1°, van het bestuursdecreet. Er is geen sprake van een schending van de persoonlijke levenssfeer bij het niet onleesbaar maken van de chipnummers, als zelfs de afdeling Dierenwelzijn beweert geen toegang te hebben tot de persoonsgegevens van de verantwoordelijken. De verzoekende partij herhaalt dat zij geen interesse heeft in

deze persoonsgegevens, maar dat het haar te doen is om de bescherming van het dierenwelzijn.

7. In de memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij hieraan toe dat de verwerende partij wel aanvoert, maar niet bewijst, dat de meeste verantwoordelijken van honden hun persoonsgegevens “openbaar” zetten en dat het de ervaring van de verzoekende partij is dat de meeste gegevens niet “openbaar” zijn. Voorts citeert de verzoekende partij, uit een andere beslissing van de Beroepsinstantie in een ander dossier, waaruit zij besluit dat “[h]et [...] er overigens op [lijkt] dat de verwerende partij [...] een ander standpunt is gaan innemen wat de mededeling van chipnummers betreft”.

De verzoekende partij diende geen laatste memorie in

Beoordeling

8. Artikel 32 van de Grondwet luidt:

“Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een 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.”

Artikel II.36, § 1, tweede lid, 1°, van het bestuursdecreet luidt:

“De overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, wijzen de aanvraag tot openbaarmaking af als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen:

1° de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt;”

De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 verplichten het bestuur in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op “afdoende” wijze. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig

moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

Bij het onderzoek naar het afdoende karakter van de formelemotiveringsplicht moet voorts worden rekening gehouden met het geheel van de formele motivering en niet met een of meerdere onderdelen van de motivering op zich. De motivering in haar geheel moet immers afdoende zijn.

9. De verzoekende partij acht de hiervoor vermelde bepalingen geschonden doordat de motieven in de bestreden beslissing, om de openbaarheid te weigeren op grond van artikel II.36, § 1, tweede lid, 1°, van het bestuursdecreet, niet deugdelijk zijn.

Het middel wordt vanuit dat oogpunt onderzocht.

10. De formele motivering van de bestreden beslissing is hiervoor weergegeven (zie *supra*, nr. 3.4).

11. Volgens de verzoekende partij is het op grond van de formele motivering van de bestreden beslissing niet mogelijk om na te gaan of de verwerende partij zich terecht op de uitzonderingsgrond van artikel II.36, § 1, tweede lid, 1°, van het bestuursdecreet kon beroepen. Volgens de verzoekende partij dringen zich in dat verband drie vaststellingen op. Het past om de tweede “vaststelling” eerst te onderzoeken.

12. In de tweede “vaststelling” werpt de verzoekende partij in wezen op dat uit de bestreden beslissing niet blijkt of de verwerende partij *in concreto* heeft onderzocht in welke mate het meedelen van de chipnummers van de honden, vermeld op de inventarissen, problematisch is vanuit het oogpunt van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, noch of het verlenen van toegang tot de chipnummers afbreuk zou doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Deze grief mist feitelijke grondslag.

13. Uit de formele motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij wel degelijk tot een beoordeling *in concreto* is overgegaan. Niet alleen wijst de bestreden beslissing er formeel op dat “[e]r [...] in concreto [dient] geoordeeld te worden of er al dan niet een inbreuk is gepleegd op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer”, zij voert deze concrete toetsing ook door in wat volgt. Zo stelt de bestreden beslissing “[i]n casu [...] vast dat de chipnummers via DogID kunnen leiden naar persoonsgegevens van natuurlijke personen. Vaak staan de chipnummers van een hond “openbaar”, dit betekent dat de aanvrager of andere betrokkenen de eigenaar ervan kunnen achterhalen.” Voorts blijkt uit de formele motivering van de bestreden beslissing dat zij overgaat tot de door artikel II.36, § 1, tweede lid, 1°, van het bestuursdecreet vereiste belangenafweging door het standpunt van de afdeling Dierenwelzijn bij te vallen dat “het algemeen, publieke belang dat met een openbaarmaking van de chipnummers (en indirect de identiteit van de eigenaars van de honden) zou gediend worden niet op[weegt] tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de eigenaars van de honden.” Ook de verwijzing door de afdeling Dierenwelzijn “naar de maatschappelijke gevoeligheid van het voorliggende thema in de maatschappij, versterkt door de media”, valt de Beroepsinstantie bij om te besluiten dat zij akkoord kan gaan “om de chipnummers te schrappen”. Op basis van die afweging besluit de Beroepsinstantie:

“De gegevens waartoe de openbaarmaking van chipnummers kan leiden, behoren ontegensprekelijk tot de persoonlijke levenssfeer en het privéleven van de betrokkenen. Het vrijgeven van deze gegevens zou wel degelijk een

inbreuk uitmaken op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van die personen. Het privéleven vormt de kern van de persoonlijke levenssfeer (F. SCHRAM, Het decreet openbaarheid van bestuur. Een juridische analyse in historisch perspectief, Brugge, Vanden Broele, 247; Concl. Adv.Gen. bij HvJ 8 april 2014, nr. C-293/12, Digital Rights Ireland Ltd, nr. 61).

Het openbaar maken van deze gegevens heeft aldus betrekking op de kern van een belang – het door artikel 22 van de Grondwet en het door artikel 8 EVRM aan eenieder toegekende recht op eerbiediging van zijn privéleven – dat de uitzonderingsgrond uit artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet wenst te beschermen tegen de openbaarheid van bestuur (RvS, nr. 234.609 dd. 2 mei 2016).

De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat de openbaarmaking van de chipnummers afbreuk zou doen aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen en dat deze gegevens dan ook moeten worden afgeschermd in toepassing van artikel II.36, § 1, tweede lid, 1° van het Bestuursdecreet.”

Deze formele motivering, die blijkt geeft, zowel van een concrete beoordeling, als van de te dezen vereiste belangenafweging, en die de redenen doet kennen waarom in toepassing van de ingeroepen uitzonderingsgrond de openbaarheid van de chipnummers wordt geweigerd, volstaat om “afdoende” te zijn in de zin van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991.

14. De eerste “vaststelling” die de verzoekende partij inbrengt tegen de formele motivering van de bestreden beslissing is dat het de verantwoordelijke van de hond zelf is die ervoor kiest zijn persoonsgegevens “openbaar” te zetten in DogID en dat slechts een minderheid van de verantwoordelijken deze stap zet. In de memorie van wederantwoord betwist de verzoekende partij uitdrukkelijk het standpunt van de verwerende partij dat de meeste verantwoordelijken van honden hun persoonsgegevens “openbaar” zetten en verwijst zij naar haar ervaring dat de meeste persoonsgegevens niet “openbaar” zijn.

15. Deze grief van de verzoekende partij beoogt aan te tonen dat de formele motivering van de bestreden beslissing niet afdoende is om twee redenen. Ten eerste voert de verzoekende partij aan dat het de verantwoordelijke van de hond zelf is die er al dan niet voor kiest zijn persoonsgegevens “openbaar” te maken in DogID. Voor de beoordeling van dit onderdeel van deze grief wordt

verwezen naar de beoordeling van de derde “vaststelling” van de verzoekende partij (zie *infra*, nrs. 17-19).

Ten tweede minimaliseert de verzoekende partij de impact van de gevraagde openbaarmaking door erop te wijzen dat slechts een minderheid van de verantwoordelijken van honden hun persoonsgegevens “openbaar” maken via DogID.

Dit argument is niet ter zake dienend. In de bestreden beslissing stelt de Beroepsinstantie vast “dat de chipnummers via DogID kunnen leiden naar persoonsgegevens van natuurlijke personen” wat volgens de beroepsinstantie “[v]aak” het geval zou zijn, wat “betekent dat de aanvrager of andere betrokkenen de eigenaar ervan kunnen achterhalen”. De vraag of de persoonsgegevens van de verantwoordelijken van honden in DogID al dan niet “vaak” “openbaar” worden geplaatst, dan wel of dit slechts in een minderheid van de gevallen gebeurt, is te dezen niet relevant. De verzoekende partij betwist het gegeven dat er persoonsgegevens door verantwoordelijken van honden “openbaar” worden geplaatst, op zich niet. Zij slaagt er derhalve niet in de deugdelijkheid van het motief “dat de chipnummers via DogID kunnen leiden naar persoonsgegevens van natuurlijke personen” in het gedrang te brengen.

16. In een derde “vaststelling” voert de verzoekende partij aan dat de verwerende partij heeft nagelaten te onderzoeken voor welke van de chipnummers persoonsgegevens van de verantwoordelijken “openbaar” stonden en voor welke niet. Voor chipnummers waarvan de bijhorende persoonsgegevens niet “openbaar” staan, is er volgens de verzoekende partij geen risico op een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Voor chipnummers waarvan de bijhorende persoonsgegevens wel “openbaar” staan, is er volgens de verzoekende partij evenmin een probleem, omdat dit in voorkomend geval de keuze is van de verantwoordelijke van het dier.

Deze redenering van de verzoekende partij wordt niet bijgevalen.

17. Artikel 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2024 ‘over de identificatie en registratie van honden’ (hierna: besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2024) bepaalt dat de gegevens van de honden die geregistreerd zijn na 1 september 1998 en de gegevens van hun verantwoordelijke worden verzameld en bijgehouden in de databank DogID. Artikel 36 van dit besluit bepaalt welke informatie deze databank bevat. Het betreft een reeks nader omschreven gegevens van de hond, van de verantwoordelijke en van de dierenarts.

Artikel 37, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2024 bepaalt welke personen toegang hebben tot de gegevens opgenomen in de voormelde databank en met welk doel. Het tweede lid van deze bepaling luidt:

“De verantwoordelijke kan toestemming verlenen om de gegevens, vermeld in artikel 25, § 1, tweede lid, 3°, te delen met elke persoon die beschikt over het identificatieteken van het dier en dit uitsluitend om zijn dolende, verloren of achtergelaten hond terug te vinden. Deze toestemming moet voldoen aan de voorwaarden opgenomen in artikel 7 van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).”

De gegevens vermeld in artikel 25, § 1, tweede lid, 3°, van het besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2024, waarnaar artikel 37, tweede lid, van hetzelfde besluit verwijst, zijn:

“3° het privacytype, namelijk de aanduiding of de volgende persoonsgegevens openbaar of vertrouwelijk zijn:

- a) de voor- en achternaam van de verantwoordelijke van de hond;
- b) het telefoonnummer van de verantwoordelijke;
- c) het adres van de verantwoordelijke;
- d) het e-mailadres van de verantwoordelijke.”

18. Uit de voormelde bepalingen volgt vooreerst dat, indien de verantwoordelijke van een hond ervoor kiest zijn gegevens “openbaar” te maken, de toestemming voor het delen van de voormelde persoonsgegevens “uitsluitend” wordt verleend “om zijn dolende, verloren of achtergelaten hond terug te vinden”. Het standpunt van de verzoekende partij dat er zich in die hypothese geen probleem

stelt, daar het delen van de persoonsgegevens de vrije keuze is van de verantwoordelijke van de hond, faalt aldus in rechte, daar de toestemming van de verantwoordelijke doelgebonden is. Zelfs indien de verantwoordelijke van de hond toestemt in het delen van de voormelde persoonsgegevens, dan nog mag hij ervan uitgaan dat die toegang beperkt is tot – naast de personen en instanties vermeld in artikel 37, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2024 – “elke persoon die beschikt over het identificatieteken van het dier” doch uitsluitend met het doel “om zijn dolende, verloren of achtergelaten hond terug te vinden”, overeenkomstig artikel 37, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2024. De verzoekende partij toont niet aan, voert zelfs niet aan, dat de door haar gevraagde toegang tot deze persoonsgegevens onder het doel valt, vermeld in artikel 37, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2024. Het gegeven dat een verantwoordelijke van een hond toestemt om de gegevens vermeld in artikel 25, § 1, tweede lid, 3°, van het besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2024 te delen met “elke persoon die beschikt over het identificatieteken van het dier en dit uitsluitend om zijn dolende, verloren of achtergelaten hond terug te vinden”, belet aldus niet dat afbreuk wordt gedaan aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van die verantwoordelijke door de openbaarmaking van het chipnummer dat de toegang tot de voormelde persoonsgegevens verschaft.

De bemerking van de verzoekende partij ter terechtzitting dat het besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2024 dateert van na het nemen van de bestreden beslissing, doet niet anders oordelen. Ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing werd dit geregeld door artikel 38, 1°, van het koninklijk besluit van 25 april 2014 ‘betreffende de identificatie en registratie van honden’ (hierna: koninklijk besluit van 25 april 2014). In toepassing van deze bepaling gold de toegang tot de gegevens van de databank, indien de verantwoordelijke van de hond de gegevens van zichzelf en van de hond niet geheim wilde houden, eveneens “uitsluitend voor het terugvinden van de verantwoordelijke van een dolende, verloren of achtergelaten hond”. Zowel onder de toepassing van de actuele als de voorheen geldende rechtsnorm was de toestemming van degenen die de in die rechtsnorm omschreven persoonsgegevens wenste “te delen” of “niet geheim” te

houden doelgebonden en beperkt tot het terugvinden van de verantwoordelijke van een dolende, verloren of achtergelaten hond.

19. Uit het koninklijk besluit van 25 april 2014 noch het besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2024 volgt voorts dat de toestemming om welbepaalde persoonsgegevens “niet geheim” te houden, respectievelijk “te delen” op een welbepaald tijdstip moet worden verleend. De verantwoordelijke van de hond kan die toestemming, bij gebrek aan andersluidende bepaling, bijgevolg op elk ogenblik verlenen. Nagaan of op een welbepaald tijdstip – te dezen het tijdstip waarop een uitspraak wordt gedaan over het verzoek tot openbaarmaking van de chipnummers van de honden – de verantwoordelijke van elke hond er al dan niet voor heeft geopteerd zijn persoonsgegevens geheim te houden, is bijgevolg niet nuttig om de mogelijke inbreuk op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer te beoordelen. Eens de chipnummers van de honden zijn vrijgegeven, heeft eenieder die erover beschikt toegang tot de persoonsgegevens van de verantwoordelijke van de hond die zijn (doelgebonden) toestemming verleent deze te delen, ook al wordt die toestemming pas op een later tijdstip verleend, nadat de chipnummers openbaar zijn gemaakt. De Beroepsinstantie kon aldus terecht oordelen dat de openbaarmaking van de chipnummers afbreuk zou doen aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de verantwoordelijken van de honden en dat deze gegevens moeten worden afgeschermd in toepassing van artikel II.36, § 1, tweede lid, 1°, van het bestuursdecreet, zonder dat zij voor elk chipnummer afzonderlijk moest nagaan of de verantwoordelijke op het tijdstip van haar beslissing al dan niet had toegestemd om zijn persoonsgegevens “openbaar” te plaatsen. Ook wanneer die toestemming later zou worden gegeven, zou alsnog afbreuk worden gedaan aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de verantwoordelijken van de honden. Om die reden moest de Beroepsinstantie – in weerwil van wat de verzoekende partij aanvoert – evenmin nagaan of er een instemming kon worden bekomen van de (actuele) verantwoordelijken van de honden. Ook de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de toekomstige verantwoordelijken van de honden is in het gedrang, zonder dat aan die toekomstige verantwoordelijken op voorhand om instemming met de openbaarmaking van de chipnummers kan worden gevraagd.

20. Het argument van de verzoekende partij dat zij niet geïnteresseerd is in de persoonsgegevens van de verantwoordelijken van de honden en dat vele van de honden op de inventarissen nog geen nieuwe eigenaar hebben, doet geen afbreuk aan de door de Beroepsinstantie vastgestelde inbreuk op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de verantwoordelijken van de honden.

21. In de mate dat de verzoekende partij aanvoert dat de verwerende partij geen correcte toepassing heeft gemaakt van de verplichting om na te gaan of er geen akkoord kan worden bekomen van de betrokken personen, daar DogID haar al meermaals heeft meegedeeld dat de persoonsgegevens berusten bij de afdeling Dierenwelzijn, blijkt dit – in weerwil van wat de verzoekende partij aanvoert – niet uit de e-mails waarnaar zij ter adstructie van haar grief verwijst. De verzoekende partij toont bijgevolg niet aan dat het motief van de bestreden beslissing, dat het onmogelijk is om toestemming te vragen bij gebrek aan de contactgegevens van de betrokken personen, onwettig is, nog daargelaten dat hiervoor werd vastgesteld dat de Beroepsinstantie niet moest nagaan of er een instemming kon worden bekomen van de (actuele) verantwoordelijken van de honden (zie *supra*, nr. 19).

22. In de mate dat de verzoekende partij nog aanvoert dat uit de bestreden beslissing niet blijkt waarom de verwerende partij meent dat de hypothetische mogelijkheid om aan persoonsgegevens te geraken via het chipnummer dermate problematisch is dat ze aan de openbaarheid moeten worden onttrokken, noch waarom het algemeen publiek belang, dat gediend is met het openbaar maken van de chipnummers, het onderspit moet delven, wordt verwezen naar de analyse van de toepasselijke regelgeving waaruit blijkt dat de toegang tot welbepaalde persoonsgegevens van de verantwoordelijken van de honden geenszins hypothetisch is (zie *supra*, nrs. 17 en 19), alsook naar de hiervoor gedane vaststelling dat de bestreden beslissing wel degelijk tot de te dezen vereiste belangenafweging is overgegaan en ter zake afdoende formeel is gemotiveerd (zie *supra*, nr. 13).

23. Het argument van de verzoekende partij dat het openbaar maken van documenten met vermelding van het chipnummer tot voor kort geen probleem was voor de afdeling Dierenwelzijn, doet evenmin anders oordelen. De verzoekende partij toont met de loutere verwijzing naar een eerdere openbaarmaking van gegevens, waarbij er wel chipnummers werden vermeld, immers de onwettigheid van de thans bestreden beslissing niet aan. Evenmin toont zij met die verwijzing aan dat er sprake zou zijn van een “gangbare praktijk”, laat staan, waarom zij daaruit rechten zou kunnen putten.

24. De kritiek van de verzoekende partij op het standpunt van de afdeling Dierenwelzijn dat er op Europees niveau geen regels bestaan omtrent de identificatie en de registratie van honden, kan niet tot de vaststelling leiden dat de bestreden beslissing onwettig is. Dit standpunt is in de bestreden beslissing immers uitsluitend verwoord als het standpunt van de afdeling Dierenwelzijn. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij aanvoert, blijkt uit niets dat de Beroepsinstantie dit standpunt in de bestreden beslissing bijvalt.

25. Ook de verwijzing door de verzoekende partij naar een andere beslissing van de Beroepsinstantie, in een ander dossier, waaruit zij afleidt dat het erop “lijkt” dat de verwerende partij een ander standpunt is gaan innemen wat de mededeling van chipnummers betreft, doet niet anders oordelen. De verzoekende partij verwijst louter naar die andere beslissing zonder dat zij in haar uiteenzetting betreft hoe die beslissing in een ander dossier tot de conclusie zou moeten leiden dat de thans bestreden beslissing onwettig is.

26. Uit wat voorafgaat, volgt dat de verzoekende partij niet aantoont dat de formele motivering van de bestreden beslissing steunt op ondeugdelijke motieven. De bestreden beslissing schendt derhalve niet artikel 32 van de Grondwet, noch artikel II.36, § 1, tweede lid, 1°, van het bestuursdecreet, noch artikel 3 van de wet van 29 juli 1991.

27. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

28. In het verzoekschrift tot nietigverklaring voert de verzoekende partij de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel. Zij zet uiteen dat de Beroepsinstantie haar beslissingen zorgvuldig moet voorbereiden en dat deze gebaseerd moeten zijn op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid zijn vastgesteld. De Beroepsinstantie is op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel ook verplicht om de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken. Te dezen is het zorgvuldigheidsbeginsel volgens de verzoekende partij geschonden, omdat de beroepsinstantie er zonder meer van is uitgegaan dat de chipnummers vermeld op de inventarissen van vrouwelijke fokdieren “vaak” “openbaar” staan, zonder dat dit concreet werd nagegaan. Daarenboven motiveert de bestreden beslissing niet waarom de chipnummers die niet “openbaar” staan, niet zouden kunnen worden bezorgd. Voorts handelde de beroepsinstantie onzorgvuldig door er geen rekening mee te houden dat als de chipnummers wel “openbaar” staan dit een actieve keuze was van de verantwoordelijke van de hond.

29. In de memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij hieraan toe dat niet valt in te zien waarom de Beroepsinstantie niet aan de afdeling Dierenwelzijn heeft opgedragen contact op te nemen met de verantwoordelijken van de honden waarvan de gegevens “openbaar” zijn gezet, om te vragen of zij zich verzetten tegen de mededeling van het chipnummer aan de verzoekende partij.

De verzoekende partij diende geen laatste memorie in.

Beoordeling

30. Krachtens het zorgvuldigheidsbeginsel moet elk bestuur zich gedragen zoals een voorzichtig en redelijk handelend bestuur, geplaatst in dezelfde omstandigheden. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat het bestuur

zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Het bestuur is onder meer verplicht om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen.

Het komt aan de verzoekende partij toe om met concrete gegevens aannemelijk te maken dat de handelwijze van het bestuur niet doet blijken van het vereiste zorgvuldig handelen. Het formuleren door de verzoekende partij van eigen aannames, veronderstellingen en kritieken zonder enig begin van bewijs, volstaat niet om aannemelijk te maken dat de bestreden beslissing op een onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen.

31. Te dezen acht de verzoekende partij het zorgvuldigheidsbeginsel vooreerst geschonden omdat de beroepsinstantie er zonder meer van is uitgegaan dat de chipnummers vermeld op de inventarissen van vrouwelijke fokdieren “vaak” “openbaar staan”, zonder dat dit concreet werd nagegaan.

Bij de beoordeling van het eerste middel werd vastgesteld dat de vraag of de persoonsgegevens van de verantwoordelijken van honden in DogID al dan niet “vaak” “openbaar” worden geplaatst, dan wel of dit slechts in een minderheid van de gevallen gebeurt, niet relevant is, daar dit feitelijke gegeven de deugdelijkheid van de formele motivering van de bestreden beslissing niet in het gedrang kan brengen (zie *supra*, nr. 15). Bijgevolg maakt de verzoekende partij met dit argument niet aannemelijk dat de Beroepsinstantie, door niet na te gaan of de persoonsgegevens van de verantwoordelijken van de honden al dan niet “vaak” “openbaar” staan, niet doet blijken van het vereiste zorgvuldig handelen.

32. Een tweede onzorgvuldigheid ontwaart de verzoekende partij in het gegeven dat de bestreden beslissing niet motiveert waarom de chipnummers die niet “openbaar” staan, niet zouden kunnen worden bezorgd.

Dit standpunt wordt niet bijgevalen.

Vooreerst heeft de Raad van State bij de beoordeling van het eerste middel vastgesteld dat uit de formele motivering van de bestreden beslissing wel degelijk blijkt waarom de chipnummers van de honden – en dus ook de chipnummers van de honden waarvan de verantwoordelijken hun gegevens niet “openbaar” hebben gezet – aan de openbaarheid van bestuur worden onttrokken (zie *supra*, nr. 13).

Voorts werd bij de beoordeling van het eerste middel de redenering van de verzoekende partij dat voor chipnummers waarvan de bijhorende persoonsgegevens niet “openbaar” staan, er geen risico op een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer bestaat, alsook dat als de chipnummers wel “openbaar” staan, dit een actieve keuze is van de verantwoordelijke van de hond die de openbaarmaking niet belet, niet bijgevalen (zie *supra*, nrs. 16-19). Bijgevolg maakt de verzoekende partij met deze argumenten evenmin aannemelijk dat de Beroepsinstantie, door de redenering van de verzoekende partij niet te volgen, niet doet blijken van het vereiste zorgvuldig handelen.

33. Tot slot voert de verzoekende partij aan dat niet valt in te zien waarom de Beroepsinstantie niet aan de afdeling Dierenwelzijn heeft opgedragen contact op te nemen met de verantwoordelijken van de honden waarvan de gegevens “openbaar” zijn gezet, om te vragen of zij zich verzetten tegen de mededeling van het chipnummer aan de verzoekende partij.

Bij de beoordeling van het eerste middel werd vastgesteld dat de Beroepsinstantie – in weerwil van wat de verzoekende partij aanvoert – niet moest nagaan of er instemming kon worden bekomen van de actuele verantwoordelijken van de honden om het chipnummer van de hond mee te delen aan de verzoekende partij. Bijgevolg kan aan de Beroepsinstantie geen onzorgvuldig handelen worden verweten door dit niet te hebben gedaan.

34. Uit wat voorafgaat, volgt dat de verzoekende partij niet aannemelijk maakt dat de Beroepsinstantie het zorgvuldigheidsbeginsel heeft geschonden.

35. Het tweede middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twaalf juni tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Chantal Bamps,	kamervoorzitter,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Chantal Bamps