

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Havenlaan 88, bus 20
1000 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2021/201

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Bevoegdheid beroepsinstantie

Bestuursdecreet van 7 december 2018, titel II, hoofdstuk 3, afdeling 6.

Besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie.

Voorafgaande procedure

Op 26 maart 2021 diende ■■■ een verzoek in bij de Vlaamse Milieumaatschappij (verder 'VMM'), om een (digitaal) afschrift te verlenen van de volgende documenten:

- de ammoniakemissie per locatie berekend, op basis van de verzamelaanvraag en de mestbankaangifte, met de laatste versie van EMAV voor het jaar 2004, 2015, 2018 en 2019. Uit de presentatie van de VMM op de hoorzitting in de Commissie Leefmilieu van het Vlaams Parlement d.d. 9 maart bleek dat de VMM reeds over de resultaten van berekening beschikt voor het jaar 2019.
- de ammoniakemissie per locatie berekend voor het jaar 2004, 2015, 2018 en 2019 zoals deze wordt aangeleverd aan het VITO voor scenarioberekeningen in het kader van de PAS.

Bij beslissing d.d. 14 april 2021 werd dit verzoek door de VMM gedeeltelijk geweigerd.

Bij mailbericht d.d. 12 mei 2021 diende ■■■ beroep in bij de beroepsinstantie tegen voormelde beslissing.

Dit beroep werd geregistreerd op 17 mei 2021. Op 15 juni 2021 werd, in toepassing van artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet, de beslissingstermijn door de beroepsinstantie verlengd van dertig kalenderdagen tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijk verzoek dateert van 26 maart 2021.

De bestreden beslissing dateert van 14 april 2021. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroep werd ingediend bij mailbericht d.d. 12 mei 2021 en is bijgevolg tijdig ingesteld. Het beroepschrift is **ontvankelijk**.

Gegrontheid van het beroep

Overeenkomstig artikel II.31, eerste lid Bestuursdecreet heeft het recht op passieve openbaarheid betrekking op bestuursdocumenten. Op grond van deze bepaling is elke instantie in principe verplicht aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten.

De openbaarmaking kan slechts geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen II.33 tot en met II.39 van voormeld decreet.

1. Aangevochten beslissing

Het verzoek tot openbaarmaking m.b.t. de ammoniakemissie per locatie berekend met de laatste versie van EMAV, werd door de VMM bij beslissing van 14 april 2021 ingewilligd voor de jaren 2015, 2018 en 2019. Voor het jaar 2004 werd door de VMM aangegeven dat zij niet beschikt over data 2004 per XY.

Het verzoek tot het verlenen van een afschrift van de ammoniakemissie per locatie berekend voor het jaar 2004, 2015, 2018 en 2019 zoals deze wordt aangeleverd aan het VITO voor scenarioberekeningen in het kader van de PAS, werd afgewezen. De VMM was van mening dat het gevraagde gebaseerd is op achterliggende informatie die grotendeels als milieu-informatie te omschrijven valt. Wat betreft deze milieu-informatie werd geoordeeld dat het openbaar maken van de gevraagde gegevens een inbreuk zou plegen op het vertrouwelijk karakter van “heel wat commerciële gegevens van de betrokken landbouwers”, zodat de VMM zich beriep op artikel II.36, §1, tweede lid, 7° van het Bestuursdecreet. Daarnaast vormt het openbaar maken van deze gegevens volgens de VMM ook een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken landbouwers, zodat de VMM zich bijkomend beriep op artikel II.36, §1, tweede lid, 1° van het Bestuursdecreet om niet in openbaarmaking te voorzien. Voor wat betreft de niet-milieu-informatie gaf de VMM aan gehouden te zijn tot geheimhouding overeenkomstig artikel 23, §6 van het Mestdecreet.

2. Inhoud van het beroepschrift

Uit het “Besluit” van het beroepschrift blijkt duidelijk dat het beroep beperkt is tot de weigering door de VMM van een afschrift van de ammoniakemissie per locatie berekend voor het jaar 2004, 2015, 2018 en 2019 zoals deze wordt aangeleverd aan het VITO voor scenarioberekeningen in het kader van de PAS.

De beroeper is vooreerst van mening dat het gevraagde, informatie over emissies in het milieu bevat, zodat, op grond van artikel II.36, §2 Bestuursdecreet, de uitzonderingsgronden van artikel II.36, §1, lid 2, 1° en 7° Bestuursdecreet niet van toepassing kunnen zijn.

In de mate dat beroep zou kunnen gedaan worden op voormelde uitzonderingsgronden (quod non), blijkt volgens de beroeper uit de bestreden beslissing geenszins dat de VMM, conform artikel II.46, lid 3 Bestuursdecreet, contact heeft opgenomen met de betrokken landbouwers.

Tevens geeft de beroeper aan dat de beslissing weinig tot niet gemotiveerd is, alsook dat geen belangenafweging is gedaan. De beroeper geeft aan: *“De VMM zegt zich “na zorgvuldige afweging” op artikel II.36, §2, tweede lid, 1° en 7° van het Bestuursdecreet te beroepen, doch deze “zorgvuldige afweging” blijkt allesbehalve uit haar beslissing. Het blijkt op geen enkel moment dat de VMM een belangenafweging heeft doorgevoerd. (...) Het voorgaande klemmt des te meer nu het vertrouwelijke karakter van de commerciële en industriële informatie slechts als relatieve uitzonderingsgrond kan worden ingeroepen “als die informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren”.* De beroeper geeft aan dat in casu niet valt in te zien op welke manier het overmaken van de gevraagde bestuursdocumenten aan ■■■, die de belangen van de landbouwers behartigt, enige schade zou kunnen berokkenen aan de landbouwers in kwestie, dan wel hun concurrenten een competitief voordeel zou kunnen bezorgen.

Wat de ingeroepen uitzonderingsgrond van artikel II.34, 1° Bestuursdecreet (artikel 23, §6 van het Mestdecreet) betreft, argumenteert de beroeper dat voor de toepassing ervan vereist is dat gegevens en inlichtingen (i) worden verzameld in uitvoering van het Mestdecreet en (ii) geen milieu-informatie bevatten. Volgens de beroeper valt niet in te zien in welke mate “de ammoniakemissie per locatie berekend voor het jaar 2004, 2015, 2018 en 2019 zoals deze wordt aangeleverd aan het VITO voor scenarioberekeningen in het kader van de PAS” niet zou te kwalificeren zijn als ‘milieu-informatie’, dat zeer ruim wordt geïnterpreteerd, als het al niet om informatie over emissies zou gaan (quod non).

De beroeper geeft ook aan dat, ondanks in het verzoek reeds gewezen werd op de kwalificatie als milieu-informatie i.h.b. m.b.t. emissies in het milieu, elk motief in de afwijzingsbeslissing ontbreekt. De beroeper wijst er hierbij op dat decretale uitzonderingsgronden restrictief, geval per geval, moeten worden gemotiveerd of uitgelegd met verwijzing naar de specifieke gegevens, eigen aan de zaak.

3. Toelichting door de VMM

De beroepsinstantie nam op 18 en 25 mei en 15 juni 2021 bij mail contact op met de VMM om nadere toelichting te verkrijgen. Bij mailberichten d.d. 24, 25 mei en 16 juni 2021 ontving de beroepsinstantie bijkomende toelichting.

Bij een verdere mondelinge toelichting heeft de VMM aangegeven dat zij het tweede verzoek tot openbaarmaking aldus hebben begrepen dat de achtergrondinformatie, de inputdata die aan het VITO worden bezorgd, wordt gevraagd.

Op de vraag van de beroepsinstantie in welke zin het gevraagde informatie over emissies in het milieu bevat, stelt de VMM dat het *“correct is dat men de gegevens vraagt om de emissies van de betreffende locaties te kennen, doch door de aard van deze gegevens kunnen hieruit heel wat gevolgtrekkingen gemaakt worden. Aldus bekomt men door de gevraagde informatie mee te delen heel wat informatie over de bedrijfsvoering van de betrokken landbouwers en diens inkomen. Om deze reden werd de openbaarmaking van de gegevens geweigerd. Deze redenering werd aanvaard in <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/24450>.”*

De VMM geeft aan dat de afweging weldegelijk zorgvuldig is gebeurd: *“Het openbaar maken van de gegevens geeft heel wat informatie over de economische activiteit op het betrokken bedrijf. Zo kan de omvang van de veestapel van betrokkene nagegaan worden, de stalsystemen (traditioneel versus ammoniakemissiearm,*

al of niet aanwezigheid luchtwasser), nutriëntenbalansstelsel, N-productiegegevens, arealen akker- en grasland, uitgereden N ... Kortom een groot deel van de bedrijfsvoering op het gebied van dieren kan op basis van de gevraagde gegevens gereconstrueerd worden. Dergelijke informatie kan ontegensprekelijk interesse opwekken bij zowel de concurrenten van de betrokken landbouwers als bij mogelijke handelspartners (veehandelaars, veevoederleveranciers, slachthuizen, ...). De betrokken landbouwers kunnen commerciële schade lijden door de openbaarmaking van deze gegevens. Het bekendmaken van deze gegevens kan de concurrentiepositie van de betrokken landbouwers in het gedrang brengen.

Bijkomend kan op basis van de aan [REDACTED] reeds bezorgde X,Y-coördinaten (NH₃-emissie per X,Y-coördinaat) vrij makkelijk een adres (bv. via www.geopunt.be), waar men enkel de X,Y-coördinaten in de zoekbalk moet ingeven om tot een adres te komen dat in veel gevallen precies overeenkomt met het exploitatieadres zoals de Mestbank het in haar databank heeft) gekoppeld worden. Het meedelen van de X,Y-coördinaten, staat dan ook quasi gelijk aan het meedelen van het adres van de betreffende stal. Op basis van het adres van de stal, kun je meestal heel eenvoudig de identiteit van de betrokken persoon bepalen. Zo vind je bv. via de zoekfunctie van de kruispuntbank van ondernemingen, op basis van het adres van een exploitatie ook de naam van de uitbater. Daarenboven wonen veel landbouwers op het landbouwbedrijf. Het adres waar het bedrijf van de betrokken landbouwer gevestigd is, is dan ook vaak gelijk aan het woonadres van de landbouwer. Dit alles maakt dat door het meedelen van de extra gevraagde informatie (veestapel, stalsystemen e.d.) met de X,Y-coördinaten van de exploitatie, de meegedeelde gegevens, in vele gevallen gekoppeld kunnen worden aan een identificeerbare natuurlijke persoon. Het meedelen van de extra gevraagde gegevens gekoppeld aan de X,Y-coördinaten van de betreffende stal is o.i. een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken landbouwers. In veel gevallen worden landbouwbedrijven immers uitgebaat door natuurlijke personen."

Wat de niet milieu-informatie betreft licht de VMM toe: "Het is inderdaad zo dat, zoals aangegeven in onze beslissing, het merendeel van de gevraagde bestuursdocumenten milieu-informatie bevatten. Voor het – beperkte - gedeelte waar dit niet zo is, zijn wij gebonden aan de geheimhoudingsplicht uit het Mestdecreet. Deze geheimhoudingsplicht geldt immers niet alleen voor de werknemers van de VLM, doch voor eenieder die in welke hoedanigheid ook, kennis krijgt van de gegevens en inlichtingen, verzameld in uitvoering van het Mestdecreet. Het is dus ontegensprekelijk ook van toepassing op medewerkers van VMM. Deze geheimhoudingsverplichting kan inderdaad enkel voor niet-milieu informatie ingeroepen worden. Daar is VMM zich terdege bewust van en voor de bestuursdocumenten die milieu-informatie bevatten, beroepen we ons dan ook op andere uitzonderingsgronden."

Gelet op de omvang van het gevraagde, namelijk meer dan 20000 exploitaties, is het volgens de VMM vanuit praktisch oogpunt niet mogelijk om alle betrokkenen te contacteren.

Aan de beroepsinstantie werd door de VMM eveneens, omwille van de hoeveelheid van de data, enkel een extract uit de volledige dataset bezorgd (2019_NH₃_perXY_detailinfo_extract.xlsx).

4. Standpunt van de beroepsinstantie

De beroepsinstantie duidt nogmaals dat het beroep beperkt is tot de weigering door de VMM van een afschrift van de ammoniakemissie per locatie berekend voor het jaar 2004, 2015, 2018 en 2019 zoals deze wordt aangeleverd aan het VITO voor scenarioberekeningen in het kader van de PAS.

Na onderzoek door de beroepsinstantie blijkt dat het berekenen van de ammoniakemissie door de veeteelt in Vlaanderen gebeurt aan de hand van het 'EmissieModel Ammoniak Vlaanderen' (EMAV), een model ontwikkeld en geactualiseerd door het Instituut voor Landbouw, Visserij- en Voedingsonderzoek (ILVO), in opdracht van de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM). Het model berekent de ammoniakemissie in de

verschillende emissiestadia: stal, mestopslag, mestuitspreiding, weiden, grazen en mestverwerking, waarbij ook rekening wordt gehouden met de hoeveelheid stikstof die uit een vorig stadium overblijft. De meststroom of stikstofstroom wordt als het ware gevolgd van productie tot plaats van afzet (land, verwerking, export). Er wordt een beroep gedaan op de gegevens die beschikbaar zijn bij de Mestbank van de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) om het model te voeden.

Zoals de beroepsinstantie ook uit de mondelinge toelichting van de VMM mocht vernemen, heeft de VMM voormeld (tweede) verzoek geïnterpreteerd als de vraag naar de achtergrondinformatie, de inputdata die aan het VITO worden bezorgd. Uit het extract dat de beroepsinstantie van de VMM mocht ontvangen, blijkt – zoals de VMM ook heeft toegelicht aan de beroepsinstantie d.d. 24 mei 2021 - welke ‘extra’ gegevens – naast de reeds bezorgde gegevens (het ingewilligd eerste verzoek tot het ontvangen van een afschrift van de ammoniakemissie per locatie berekend met de laatste versie van EMAV, voor de jaren 2015, 2018 en 2019. Voor het jaar 2004 werd door de VMM aangegeven dat zij niet beschikt over data 2004 per XY) nl. de kolommen ‘emissie (kg NH3), ‘X’ en ‘Y’ per emissiestadium – de beroeper wenst te ontvangen voor het jaar 2004, 2015, 2018 en 2019. De structuur van de dataset blijkt uit dit extract. Elk tabblad omvat een emissiestadium (stal, externe opslag, weide, uitrijden dierlijke mest, (toedienen) kunstmest en mestverwerking). Per emissiestadium worden een aantal kolommen weergegeven. Naast de reeds aan de beroeper bezorgde kolommen ‘emissie (kg NH3), ‘X’ en ‘Y’, worden ook nog andere kolommen weergegeven. Zo zijn er de volgende kolommen per onderscheiden emissiestadium:

- ES Stal: (fictief) Landbouwer, (fictief) Exploitant, Exploitatie, Dier Categorie Code, Dier Categorie, Dier sub Categorie Code, Dier Sub Categorie, Aantal Dieren, Code Stal Type, Basisproductie kg N, info over nutriëntenbalansstelsel (forfaitair, convenant, regressie), PAS voeding, PAS weide, PAS stal, X, Y, gemeente, Emissie (kg NH3);
- ES Externe Opslag: (fictief) Landbouwer, (fictief) Exploitant, Exploitatie, Dier Categorie Code, Dier Categorie, Dier sub Categorie Code, Dier Sub Categorie, Mest type Naam, Code Stal Type, Aantal Dieren, Netto productie opslag (kg N), X, Y, gemeente, Emissie (kg NH3);
- ES Uitrijden dierlijke mest: Dier Categorie Code, Dier Categorie, Mest type Naam, kg N, X, Y, gemeente, Emissie (kg NH3);
- ES Weide: (fictief) Landbouwer, (fictief) Exploitant, Exploitatie, Dier Categorie Code, Dier Categorie, Dier sub Categorie Code, Dier Sub Categorie, kg N op weide, X, Y, gemeente, Emissie (kg NH3);
- ES kunstmest: Landbouwer, (fictief) Exploitant, Exploitatie, gemeente, opp_ha, toedieningsplaats, X, Y, kg N Kunstmest, Emissie (kg NH3);
- ES mestverwerking: Uitbater, uitbating, Dier Categorie Code, Dier Categorie, Productie kg N, X, Y, gemeente, activiteit, Emissie (kg NH3).

Wat de informatie voor 2004 betreft, moet de beroepsinstantie redelijkerwijze de vraag tot een afschrift als **ongegron**d bevinden.

In artikel 1.4, 3° van het Bestuursdecreet wordt een bestuursdocument gedefinieerd als de informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie. De VMM heeft immers m.b.t. de informatie in het eerste verzoek, reeds aangegeven dat zij niet beschikt over gegevens voor het jaar 2004.

Het Bestuursdecreet maakt voor wat betreft de uitzonderingsgronden een onderscheid tussen enerzijds bestuursdocumenten die milieu-informatie bevatten en anderzijds bestuursdocumenten die geen milieu-informatie bevatten. Artikel 1.4, 11° van het Bestuursdecreet somt gedetailleerd op wat onder milieu-informatie moet verstaan worden. Naar het oordeel van de beroepsinstantie kunnen de in casu gevraagde gegevens deels beschouwd worden als milieu-informatie, zo blijkt bijvoorbeeld ook dat, op grond van artikel 1.4, 11°, b) van het Bestuursdecreet, milieurelevante informatie over de doelgroepen (landbouwers) ook als milieu-informatie kan gekwalificeerd worden namelijk wanneer ze milieudruk veroorzaken of kunnen veroorzaken of m.a.w. milieuverstoring opleveren of kunnen opleveren. De beroepsinstantie stelt vast dat

in casu het gevraagde ongetwijfeld milieu-informatie in de zin van artikel I.4, 11° van het Bestuursdecreet bevat, maar evenzeer niet milieu-informatie. Zo is volgens het oordeel van de beroepsinstantie de informatie m.b.t. (fictief) Landbouwer (nummer), (fictief) Exploitant (nummer), Exploitatie (nummer), (nummer) code dier categorie en dier subcategorie, 'Uitbater' (nummer), 'uitbating' (nummer), op zich niet te beschouwen als milieu-informatie.

Het Bestuursdecreet maakt, voor wat betreft de uitzonderingen op het recht op openbaarheid, verder een onderscheid naargelang het gaat om een aanvraag tot openbaarmaking die betrekking heeft op emissies in het milieu, dan wel op andere milieu-informatie. Volgens de memorie van toelichting bij het Bestuursdecreet (*Parl. St. VI. Parl. 2017-18, 1656/1, 67*) dient het begrip "emissie" te worden opgevat als gedefinieerd in artikel 1.1.2, §1, 3° van het DABM: "elke inbreng door de mens van verontreinigingsfactoren in de atmosfeer, de bodem of het water". In de parlementaire voorbereiding (memorie van toelichting) bij het DABM (*Parl. St. VI. Parl. 1994-95, 718/1, 17-18*) wordt m.b.t. dit begrip o.a. aangegeven dat "De verontreinigingsfactoren kunnen zowel direct als indirect door de mens geëmitteerd worden of in de lucht, bodem of water worden gebracht" en verder "In navolging van de vigerende wetgeving en rechtsleer is de Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht van oordeel dat de emissie door de mens moet ontstaan. De inbreng van verontreinigende factoren door de werking van natuurelementen zoals aardbevingen, overstromingen of zelfs bliksem worden niet onder het toepassingsgebied van verontreiniging begrepen voor zover de inbreng niet indirect door de mens is gebeurd".

In casu dient de beroepsinstantie te beoordelen of in casu de informatie over het milieu, informatie bevat over emissies in het milieu, aangezien artikel II.36, §2 Bestuursdecreet bepaalt dat, als de aanvraag betrekking heeft op bestuursdocumenten die informatie bevatten over emissies in het milieu, de uitzonderingsgronden, vermeld in paragraaf 1, tweede lid, 1°, 2°, 5°, 7°, 9° en 11°, niet van toepassing zijn.

De beroepsinstantie heeft de VMM hierover bevraagd m.b.t. bepaalde kolommen uit het extract en mocht bij mail van 16 juni 2021 volgende info ontvangen:

"Even heel kort de flow doorheen het EMAV2.1 model uitleggen. Volgende emissiestadia (ES) worden achtereenvolgend doorlopen:

ES weide – ES Stal – ES opslag – ES transport – ES uitrijden – ES mestverwerking

- Voor het ES weide en ES Mestverwerking wordt de NH3-emissie bepaald*
- Voor ES stal, ES opslag worden naast NH3-emissies ook N2, NO en N2O emissies berekend, maar niet in de output weergegeven.*
- "Basis Productie kg N" ikv EA-stallen = bruto productie N= dit is de N zoals uitgescheiden via de mest door de dieren. Dit wordt berekend door de landbouwer zelf en doorgegeven aan de VLM met de mestbankaangifte. Wij baseren ons hierop voor de berekening van de NH3-emissie in de stal en de weide.*
- "Netto Productie Opslag (kg N)" ikv externe opslag: Dit stadium volgt na het emissiestadium stal en is de N die nog beschikbaar is in de mest wanneer die opgeslagen wordt. Dat is de basisproductie in de stal min N-verliezen onder de vorm van NH3, N2, NO en N2O in de stal. Dit is dus in de flow van het model berekend. Nog geen emissie zoals wij die kennen naar de lucht.*
- "Kg N" ikv uitrijden dierlijke mest: Dit is de N die nog in de mest beschikbaar is net voor het uitrijden. Is dus ook in de flow van het model berekend. Ook hier nog geen emissie naar de lucht. De N is nog in de mest aanwezig wanneer die wordt uitgereden. Pas daarna treedt de emissie door uitrijden op.*
- "kg N.Op Weide": deze volgt uit volgende formule = berekening in EMAV2.1: Basis productie kg N (VLM data) * Fractie excretie op de weide (aantal weidedagen=vaste waarde per diersubcategorie) = de uitgescheiden N op de weide*
- "kg N.Kunstmest": Dit is de hoeveelheid N aanwezig in de kunstmest die uitgereden wordt. Nog geen emissie naar de lucht.*

- **“Productie kg N” ikv mestverwerking:** dit is de hoeveelheid N aanwezig in de dierlijke mest die zal worden verwerkt.

(...) De enige emissie naar de lucht die wij berekenen is de NH₃-emissie en in de Es stal en opslag ook de andere N-verliezen zoals N₂, NO en N₂O. Deze laatste 3 zijn enkel relevant om te bepalen hoeveel N er in het volgend stadium in de mest nog aanwezig is. Deze worden niet als dusdanig gerapporteerd.”

Op basis van de bovenvermelde toelichting van de VMM en de bij hen aanwezige (geachte) knowhow, neemt de beroepsinstantie redelijkerwijze aan dat de dierlijke mestproductie van een bepaalde inrichting niet gelijk staat met de emissies naar het milieu en dat bovenvermelde informatie gaat over de aanwezigheid van stikstof in de mest en niet over de emissie van die stikstof in het milieu.

De beroepsinstantie heeft thans echter ook kennis genomen van twee uitspraken van 23 november 2016 van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de openbaarheid van milieu-informatie in twee verschillende zaken (Bayer CropScience C-442/14, en Commissie/ACC C-673/13 P). Van belang hierbij is dat het Hof van Justitie het begrip ‘emissies in het milieu’ ruimt interpreteert: emissie-informatie is informatie over de uitstoot in het milieu, ongeacht of dit gebeurt uit installaties, door lozingen of ander vrijkomen van stoffen, en niet alleen informatie over daadwerkelijke emissies, maar ook over voorzienbare emissies of inschattingen, zoals studies. Het omvat bovendien ook informatie over de verdere gevolgen van de emissies in het milieu en informatie die het publiek in staat stelt te controleren of de beoordeling op basis waarvan de autoriteit de emissie heeft toegelaten, juist is. Dat betekent echter niet dat alle informatie die betrekking heeft op het milieu onder het begrip ‘milieu-informatie’ valt. Zuiver hypothetisch emissies vallen naar het oordeel van het Hof van Justitie niet onder de definitie van milieu-informatie.

Deze interpretatie door het Hof van Justitie werd uiteindelijk ook gevolgd in de rechtspraak van de Nederlandse Raad van State. Waar de vroegere opvatting van deze Raad was dat, gegevens die ten grondslag liggen aan emissies, niet zelf als emissiegegevens kunnen worden opgevat, wordt thans in een arrest van de Nederlandse Raad van State van 27 januari 2021 (uitspraak 202004073/1/A3) het volgende gesteld:

“6.3. Naar aanleiding van de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 23 november 2016, Bayer CropScience, ECLI:EU:C:2016:890 en Commissie/ACC, ECLI:EU:C:2016:889, heeft de Afdeling in de uitspraak van 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2211, overwogen dat onder de begrippen “emissies in het milieu” en “informatie over emissies in het milieu” niet alleen gegevens moeten worden begrepen die de daadwerkelijke uitstoot betreffen, maar ook de gegevens over de invloeden van die emissies op het milieu alsook de gegevens die het publiek in staat stellen te controleren of de beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies door het bestuursorgaan juist is. De begrippen “emissies in het milieu” en “informatie over emissies in het milieu” moeten niet restrictief worden uitgelegd.

6.4. Het Hof heeft, meer in het bijzonder in punt 87 van zijn arrest Bayer CropScience, het begrip “informatie over emissies in het milieu” in de zin van artikel 4, tweede alinea, van Richtlijn 2003/4 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad, zo uitgelegd dat daaronder niet alleen informatie over de emissies als zodanig valt, dat wil zeggen inlichtingen over de aard, de samenstelling, de hoeveelheid, de datum en de plaats van deze emissies, maar ook gegevens over de invloeden die deze emissies op kortere of langere termijn op het milieu hebben.

6.5. Uit deze uitleg van het Hof volgt naar het oordeel van de Afdeling dat ook de plaats van de emissies informatie over emissies in het milieu is. Het oordeel van de rechtbank dat een emissie een bron heeft, dat die bron een locatie heeft en dat om die reden de locatiegegevens van een emissiebron ook emissiegegevens zijn, is dus juist.” (eigen onderlijning)”

In de uitspraak van de Nederlandse Raad van State van 16/08/2017 (uitspraak 201408963/1/A3), waarnaar verwezen wordt in de uitspraak van Nederlandse Raad van State van 27 januari 2021, wordt o.m. bepaald: “In de uitspraak van 23 november 2016, Bayer CropScience, ECLI:EU:C:2016:890, overweegt het Hof onder meer: “81 Gelet op een en ander moet het begrip “emissies in het milieu” in de zin van artikel 4, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2003/4 aldus worden uitgelegd dat dit met name het vrijkomen in het milieu van producten en stoffen als gewasbeschermingsmiddelen of biociden, en stoffen die de producten bevatten, omvat, vooropgesteld dat deze ook daadwerkelijk of voorzienbaar vrijkomen bij normaal of realistisch gebruik.

87 Hieruit volgt dat het begrip “informatie over emissies in het milieu” in de zin van artikel 4, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2003/4 aldus moet worden uitgelegd dat daaronder niet alleen informatie over de emissies als zodanig valt,

dat wil zeggen inlichtingen over de aard, de samenstelling, de hoeveelheid, de datum en de plaats van deze emissies, maar ook gegevens over de invloeden die deze emissies op kortere of langere termijn op het milieu hebben. (...)”

In de uitspraak van 23 november 2016, Commissie/ACC, ECLI:EU:C:2016:889, overweegt het Hof onder meer: “80 Onder het begrip “informatie [die] betrekking heeft op uitstoot in het milieu” dient ook de informatie te vallen die het publiek in staat stelt te controleren of de beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies, op basis waarvan de bevoegde autoriteit het betrokken product of de betrokken stof heeft toegelaten, juist is, alsook de gegevens over de invloeden van die emissies op het milieu. Uit overweging 2 van verordening nr. 1367/2006 blijkt immers in wezen dat de door die verordening gewaarborgde toegang tot milieu-informatie er met name tot strekt een meer doeltreffende deelname van het publiek aan de besluitvorming te bevorderen, zodat de verantwoordingsplicht van de bevoegde instanties voor de besluitvorming wordt vergroot en een bijdrage wordt geleverd tot de bewustmaking van de publieke opinie en de verkrijging van steun van de publieke opinie voor de genomen besluiten. Teneinde zich ervan te kunnen vergewissen dat de beslissingen van de op milieugebied bevoegde autoriteiten gerechtvaardigd zijn en om doeltreffend deel te nemen aan het besluitvormingsproces inzake milieuaangelegenheden, dient het publiek echter toegang te hebben tot de informatie die het in staat stelt na te gaan of de emissies correct zijn beoordeeld, en dient het in staat te worden gesteld redelijkerwijs te begrijpen hoe bedoelde emissies het milieu negatief kunnen beïnvloeden.

81 Hoewel, zoals in punt 55 van het onderhavige arrest is uiteengezet, het begrip “informatie [die] betrekking heeft op uitstoot in het milieu” niet restrictief hoeft te worden uitgelegd, valt daarom echter nog niet alle informatie die om het even welk - zelfs direct - verband met emissies in het milieu vertoont, onder dat begrip. Zou dat begrip aldus worden opgevat dat het betrekking heeft op dergelijke informatie, zou het immers het begrip “milieu-informatie” in de zin van artikel 2, lid 1, onder d), van verordening nr. 1367/2006 grotendeels uithollen. Een dergelijke uitlegging zou aldus de in artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001 vastgestelde mogelijkheid voor de instellingen om te weigeren milieu-informatie openbaar te maken omdat een dergelijke openbaarmaking zou leiden tot de ondermijning van de bescherming van commerciële belangen van een bepaalde natuurlijke of rechtspersoon, elke nuttige werking ontnemen en een bedreiging vormen voor het evenwicht dat de Uniewetgever heeft willen verzekeren tussen de doelstelling van transparantie en de bescherming van die belangen. Zij zou ook op onevenredige wijze afbreuk doen aan de bescherming van de door artikel 339 VWEU gewaarborgde geheimhoudingsplicht.”

7.4. Gelet op voormelde overwegingen uit de arresten Bayer CropScience en Commissie/ACC is de Afdeling van oordeel dat Greenpeace terecht heeft betoogd dat het college van een te beperkte uitleg van het begrip emissiegegevens is uitgegaan. Hiertoe wordt overwogen dat het college voor de uitleg van het begrip emissiegegevens is aangesloten bij de jurisprudentie van de Afdeling. De uitleg die de Afdeling heeft gegeven aan het begrip emissiegegevens, bijvoorbeeld in de uitspraak van 28 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK1375, en de uitspraak van 4 mei 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM3265, is echter beperkter dan de uitleg die het Hof aan dat begrip heeft gegeven in de arresten Bayer CropScience en Commissie/ACC. Hierbij is van belang dat uit die arresten kan worden afgeleid dat onder de begrippen “emissies in het milieu” en “informatie over emissies in het milieu” niet alleen gegevens moeten worden begrepen die de daadwerkelijke uitstoot betreffen, maar ook de gegevens over de invloeden van die emissies op het milieu alsook de gegevens die het publiek in staat stellen te controleren of beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies, welke beoordeling aan de besluitvorming door een bestuursorgaan ten grondslag heeft gelegen, juist is.”

De beroepsinstantie stelt vast dat de VMM in haar toelichting aan de beroepsinstantie d.d. 24 mei 2021 niet ontkent dat de gevraagde gegevens gaan over ‘informatie over emissies in het milieu (de ammoniakemissies)’. Op de vraag van de beroepsinstantie in welke zin het gevraagde, informatie over emissies in het milieu bevat, stelt de VMM immers dat het “correct is dat men de gegevens vraagt om de emissies van de betreffende locaties te kennen, doch door de aard van deze gegevens kunnen hieruit heel wat gevolgtrekkingen gemaakt worden.”

Op basis van de ruime uitleg die het Hof van Justitie aan het begrip “informatie over emissies in het milieu” geeft (en in navolging de Nederlandse Raad van State in de hiervoor geciteerde uitspraken), is de beroepsinstantie van oordeel dat redelijkerwijze kan geoordeeld worden dat ook de in casu gevraagde informatie gegevens zijn waartoe het publiek toegang moet hebben om na te gaan of die emissies (NH3) correct zijn beoordeeld.

De omstandigheid dat het in casu gaat om een berekening van de ammoniakemissie (NH3) (de output) door middel van het EMAM-model (EmissieModel Ammoniak Vlaanderen) en dat de gevraagde gegevens de input vormen voor dit model en voor de berekening van de ammoniakemissie, doet hieraan niets af.

De ruime uitleg die het Hof van Justitie heeft gegeven aan het begrip 'informatie over emissies in het milieu' heeft onder meer tot gevolg dat geen afweging meer hoeft plaats te vinden tussen de vertrouwelijkheid van commerciële informatie en het belang van openbaarmaking, omdat de uitzonderingsgrond van artikel II.36, §1, lid 2, 7° Bestuursdecreet niet van toepassing is. Evenmin als de uitzonderingsgrond van artikel II.36, §1, lid 2, 1° Bestuursdecreet en dit op grond van artikel 36, §2 Bestuursdecreet.

De verwijzing van de VMM in haar toelichting aan de beroepsinstantie naar de uitspraak van de beroepsinstantie in dossier OVB/2017/77 m.b.t. een gedeeltelijke weigeringsbeslissing van de Vlaamse Landmaatschappij (VLM), is terzake niet dienend. In dit dossier anno 2017 ging het voorwerp van het beroep louter over de ruimtelijke coördinaten bij een andere dataset.

De beroepsinstantie ziet ook geen andere uitzonderingsgronden die van toepassing zijn. Op grond van het bovenvermelde is de beroepsinstantie van oordeel dat, voor wat de milieu-informatie betreft, het beroep **gegrond** is.

Voor wat de niet milieu-informatie betreft, verwijst de VMM naar artikel 23, §6 Mestdecreet dat bepaalt: "De personeelsleden van de Vlaamse Landmaatschappij, de door haar erkende mestvoerders, de derden waarop de Vlaamse Landmaatschappij voor de uitoefening van haar taken een beroep doet, alsmede eenieder die in welke hoedanigheid ook kennis krijgen van de gegevens en inlichtingen, verzameld in uitvoering van dit decreet, zijn gehouden tot geheimhouding ervan. Deze geheimhoudingsverplichting doet geen afbreuk aan de regeling inzake openbaarmaking van milieu-informatie, vermeld in titel II, hoofdstuk 3, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. Deze geheimhoudingsverplichting is niet van toepassing voor uitwisselingen van gegevens met instanties van de Vlaamse overheid als vermeld in artikel I.3, 1°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018."

Artikel 23, §6 van het Mestdecreet voorziet aldus in een geheimhoudingsplicht, meer bepaald legt dit artikel een geheimhoudingsplicht op ook aan o.a. eenieder die in welke hoedanigheid ook kennis krijgen van de gegevens en inlichtingen, verzameld in uitvoering van dit decreet Artikel 23, §6 bepaalt dat de geciteerde geheimhoudingsverplichting geen afbreuk doet aan de regeling inzake openbaarmaking van milieu-informatie, vermeld in titel II, hoofdstuk 3, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

Het kan niet ontkend worden dat de niet milieu-informatie waarvan de VMM kennis heeft gekregen, inlichtingen zijn die door de VLM zijn verzameld in uitvoering van het Mestdecreet en bezorgd aan de VMM. Bijgevolg is de beroepsinstantie van oordeel dat de uitzonderingsgrond, zoals bepaald in artikel II.34, 1° Bestuursdecreet, in casu, voor wat de niet milieu-informatie betreft (informatie m.b.t. (fictief) Landbouwer (nummer), (fictief) Exploitant(nummer), Exploitatie(nummer), (nummer) code dier categorie en dier subcategorie, 'Uitbater' (nummer), 'uitbating' (nummer)) van toepassing is en het beroep in die mate **ongegrond** is..

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 12 mei 2021 tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing d.d. 14 april 2021 vanwege de Vlaamse Milieumaatschappij wordt als ontvankelijk en deels als ongegrond, deels als gegrond beschouwd.

Bijgevolg dient de Vlaamse Milieumaatschappij verzoeker een afschrift te bezorgen van de ammoniakemissie per locatie berekend voor het 2015, 2018 en 2019, zoals deze wordt aangeleverd aan het VITO voor scenarioberekeningen in het kader van de PAS, in de zin zoals het verzoek tot afschrift werd begrepen door de VMM, en meer bepaald de milieu-informatie zoals hierboven aangeduid.

Geen toestemming tot hergebruik van bestuursdocumenten

In zoverre dit beroep geheel of gedeeltelijk gegrond werd verklaard, geldt dat deze inwilliging van de aanvraag tot openbaarmaking GEEN toestemming inhoudt om het/de gevraagde bestuursdocument(en) te hergebruiken, als vermeld in titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

Brussel, 1 juli 2021

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter