

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](mailto:openbaarheid@vlaanderen.be)

Dossiernummer: OVB/2023/014

### **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**

Bij mailbericht en aangetekende brief van 22 november 2022 diende ■■■ een verzoek in bij de Vlaamse Landmaatschappij (verder 'VLM') tot het bekomen van een (digitaal) afschrift van "- De draft waarvan de outline werd gepresenteerd aan de Europese Commissie d.d. 6 september 2022" en "De presentatie die werd gegeven aan de Europese Commissie d.d. 6 september 2022."

Bij mailbericht van 9 december 2022 werd de gevraagde openbaarmaking door de VLM geweigerd.

Bij mailbericht d.d. 5 januari 2023 diende ■■■ beroep in bij de beroepsinstantie tegen voormelde weigeringsbeslissing. Dit beroep werd geregistreerd op 9 januari 2023.

Op 7 februari 2023 werd de beslissingstermijn van dertig kalenderdagen verlengd tot vijfenveertig kalenderdagen conform artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet.

#### **Ontvankelijkheid van het beroep**

Het oorspronkelijk verzoek dateert van 22 november 2022.

De bestreden beslissing dateert van 9 december 2022.. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (verder 'Bestuursdecreet').

Het beroep werd ingediend bij mailbericht d.d. 5 januari 2023 en is bijgevolg tijdig ingesteld. Het beroepschrift is **ontvankelijk**.

### Gegrondeid 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. Bestreden beslissing*

Op 9 december 2022 antwoordde de VLM aan verzoeker dat de gevraagde informatie niet openbaar kon worden gemaakt om diverse redenen.

De VLM verwees naar artikel II.36, §1, 9° van het Bestuursdecreet en gaf aan dat de gevraagde informatie betrekking heeft op de uitwerking van het mestactieplan door de VLM, waarvan de uitwerking gebeurt binnen een vertrouwelijk kader: *“In casu is het vertrouwelijk karakter noodzakelijk om tot een efficiënte en effectieve uitwerking te komen van het mestactieplan. Het mestactieplan is een gevoelig dossier, in die zin dat de uitkomst ervan van groot belang is voor verschillende betrokken sectoren. De openbaarmaking van de door u gevraagde informatie zou de uitwerking van het mestactieplan sterk kunnen bemoeilijken. Met name omdat er voorbarige conclusies getrokken zouden kunnen worden op basis van onvolledige en niet-definitieve voorstellen en dat deze voorbarige conclusies daaropvolgend het publieke debat zouden gaan beheersen, wat een spoedige en efficiënte uitwerking van het mestactieplan onmogelijk zou maken.*

*Gelet op deze elementen is de Vlaamse Landmaatschappij van oordeel dat in de gegeven omstandigheden het belang van de openbaarmaking van de door u gevraagde documenten, voor zover deze milieu-informatie bevatten, niet opweegt tegen de bescherming van het belang van het vertrouwelijk karakter van de uitwerking van het mestactieplan”.*

Tevens stelde de VLM dat, voorzover de gevraagde documenten niet-milieu-informatie bevatten, de openbaarmaking ervan werd geweigerd op grond van artikel II.35, 5° van het bestuursdecreet op basis van voormelde argumentatie. Daarenboven gold voor de VLM, wat betreft niet-milieu-informatie, overeenkomstig artikel 23, §6, van het Mestdecreet een geheimhoudingsplicht en bijgevolg kon deze informatie, conform artikel II.34, 1° van het Bestuursdecreet niet openbaar gemaakt worden.

#### *2. Inhoud van het beroepschrift*

In het beroepschrift wordt het verzoek gekaderd als volgt: *“In uitvoering van de Nitraatrichtlijn stelt Vlaanderen om de vier jaar een nieuw mestactieprogramma op waarin verschillende maatregelen vastgelegd zijn om eutrofiëring en de verontreiniging van oppervlakte- en grondwater door nitraten tegen te gaan (artikel 7, §1 Mestdecreet). Het zesde mestactieprogramma liep voor de periode 2019-2022. Met de einddatum daarvan in het vooruitzicht, wordt een zevende mestactieprogramma (hierna: het “MAP7”) opgesteld. De voorbereiding, uitvoering en handhaving van de mestwetgeving in Vlaanderen staat beschreven in de opdrachten van de Vlaamse Landmaatschappij en is decretaal verankerd in het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij. De VLM ondersteunt aldus ook de voorbereiding van de mestactieprogramma’s.”*

De beroeper geeft aan dat op 6 september 2022 blijkbaar een overleg plaatsvond omtrent MAP7 tussen de Vlaamse Overheid en/of VLM met de Europese Commissie waarop een draft van het MAP7 zou gepresenteerd zijn. Op een overleg d.d. 24 oktober 2022 tussen de VLM en de Boerenbond bracht de VLM de Boerenbond op de hoogte van dit overleg en verwees naar een werktekst en een reactie van de Europese Commissie d.d. 17 oktober 2022. Hierop werd door de Boerenbond aan de VLM verzocht om deze documenten te bezorgen. Bij mail d.d. 26 oktober 2022 werd door de VLM aan de Boerenbond de werktekst van het MAP7 dd. 18 oktober 2022 en de reactie van de Europese Commissie dd. 17 oktober 2022 bezorgd. Naar het oordeel van de Boerenbond is het noodzakelijk, om de reactie van de Europese Commissie goed te kunnen plaatsen, te weten wat precies werd voorgesteld aan de Europese Commissie. Uit het verslag bij een nieuwe bespreking omtrent MAP7 tussen Boerenbond en de VLM op 17 november 2022 blijkt dat er onduidelijkheid rees over de vraag wat nu precies aan de EU Commissie werd voorgelegd. Hierop kwam de Boerenbond nogmaals terug tijdens een vergadering inzake MAP7 op 1 december 2022, evenwel zonder succes.

M.b.t. de in casu ingeroepen uitzonderingsgronden bepaald in de **artikelen II.35, 5° en II.36, §1, 9° Bestuursdecreet** waarbij de VLM van oordeel was dat de openbaarmaking een inbreuk zou plegen op het vertrouwelijk karakter van de handelingen van een overheidsinstantie omdat die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de politieke besluitvorming, argumenteert de beroeper: *“De gevraagde documenten situeren zich in casu binnen de verplichting van de lidstaten van de Europese Unie om in het kader van de Nitraatrichtlijn actieprogramma’s op te stellen, die moeten worden geëvalueerd door de Europese Commissie. Het gaat om een presentatie en een draft van MAP7. Nu de werktekst van MAP7 dd. 18 oktober 2022 al aan de Boerenbond werd overgemaakt, en ook de reactie van de Europese Commissie reeds is meegedeeld, valt niet in te zien waarom de vertrouwelijkheid van de presentatie en een eerdere versie van MAP7 noodzakelijk zou zijn om te vermijden dat de politieke besluitvorming zou worden gehinderd. De vraag tot openbaarheid diende enkel om het antwoord van de Europese Commissie, dat wel aan de Boerenbond werd overgemaakt, beter te kunnen plaatsen. Het verzoek van de Boerenbond is niet onlogisch: om een antwoord (van de EU Commissie) goed te begrijpen, moet men de vragen die een aan de Commissie voorgelegd ontwerp van beleidsdocument oproept, kennen. Zonder de vraag, is er immers geen antwoord. De Boerenbond heeft geen reden om aan te nemen dat de documenten die het voorwerp vormen van de vraag tot openbaarheid, niet verschillen van de werktekst van MAP7 dd. 18 oktober 2022 die haar reeds werd overgemaakt door de VLM. Zoniet zou de VLM dit zeker reeds vermeld hebben in haar weigeringsbeslissing dd. 9 december 2022.”*

Met verwijzing naar een uitspraak van de Beroepsinstantie van 14 december 2018 (OVb/2018/276) stelt de beroeper dat de inhoud van de werktekst die op 6 september 2022 voor de Europese Commissie werd gepresenteerd, weinig of geen nieuwe elementen zal bevatten ten opzichte van de reeds bekende informatie die de Boerenbond op 26/10/2022 mocht ontvangen nl. de werktekst van MAP 7 dd. 18 oktober 2022.

Volgens de beroeper blijkt in elk geval geenszins uit de weigeringsbeslissing dat de openbaarmaking van de gevraagde documenten de politieke besluitvorming zou hinderen in die mate dat de uitwerking van MAP7 niet meer in een voldoende vertrouwelijk kader zou kunnen gebeuren.

Verder argumenteert de beroeper dat “politieke besluitvorming” strikt moet worden geïnterpreteerd. Hij vervolgt: *“In casu kan worden aangenomen dat voorafgaand aan het bezorgen van het ontwerp-MAP aan de Europese Commissie, het ontwerp mestactieplan reeds bij het kabinet besproken is geweest. De draft waarvan de outline op 6 september II. werd gepresenteerd aan de Europese Commissie en de bijhorende presentatie behoren niet tot de informatie die strikt genomen met de politieke beraadslaging te maken heeft. Het feit dat er “voorbarige conclusies getrokken zouden kunnen worden op basis van onvolledige en niet-definitieve voorstellen en dat deze voorbarige conclusies daaropvolgend het publieke debat zouden gaan beheersen, wat een spoedige en efficiënte uitwerking van het mestactieplan onmogelijk zou maken”*

*doet hieraan geen afbreuk. Politieke besluitvorming dient immers te worden begrepen als de advisering tot het nemen van beslissingen in het kader van MAP7, dewelke ongetwijfeld voorafgaand aan 6 september II. reeds had plaatsgevonden.”*

Tot slot stelt de beroeper dat de weigeringsbeslissing weinig gemotiveerd is en dat niet blijkt dat er een afdoende belangenafweging werd doorgevoerd.

Volgens de beroeper valt in casu dan ook niet in te zien op welke manier het overmaken van de gevraagde bestuursdocumenten aan de Boerenbond – die de belangen van de landbouwers behartigt – enige schade zou kunnen berokkenen aan de uitwerking van het MAP7: *“Integendeel, de reactie van de Europese Commissie dd. 17 oktober 2022 – die VLM op 26 oktober II. aan de Boerenbond bezorgde – kan in dat geval zelfs beter worden begrepen: een juiste kennis van de toedracht van de zaken, kan de kwaliteit van politiek overleg alleen maar bevorderen. Ook in beleidsvoering (politiek) is kennis van een problematiek immers van groot belang om tot maatschappelijk gedragen beslissingen te kunnen komen.”*

M.b.t. de in casu voor niet-milieu-informatie ingeroepen uitzonderingsgrond bepaald in **artikel II.34, 1°** Bestuursdecreet waarbij de VLM zich beroept op de geheimhoudingsverplichting die vervat zit in artikel 23, §6 Mestdecreet, argumenteert de beroeper dat niet valt in te zien in welke mate het ontwerp MAP7 – gelet op het belang ervan voor het vastleggen van maatregelen om eutrofiëring en de verontreiniging van oppervlakte- en grondwater door nitraten tegen te gaan – niet zou kwalificeren als milieu-informatie. De weigeringsbeslissing maakt dat ook niet duidelijk: niettegenstaande het begrip milieu-informatie zeer ruim wordt geïnterpreteerd, ontbreekt elk motief dienaangaande in de bestreden beslissing.

### 3. *Toelichting door VLM*

De beroepsinstantie nam op 10 en 18 januari 2023 bij mail contact op met de VLM om nadere toelichting te verkrijgen. Bij mailberichten d.d. 17 en 24 januari en 14 februari 2023 ontving de beroepsinstantie bijkomende toelichting alsook de gevraagde documenten.

De VLM gaf aan:

*“De gevraagde bestuursdocumenten kaderen in de uitwerking van het zevende mestactieplan. De VLM voert in dit verband regelmatig overleg met de Europese Commissie. Hierbij worden door de VLM bepaalde opties voorgesteld, die door de Europese Commissie beoordeeld worden in het licht van de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn. Waar nodig worden de voorgestelde opties dan bijgesteld. De beraadslagingen met de Europese Commissie gebeuren gebruikelijk binnen een vertrouwelijke sfeer, waarbij verwacht mag worden dat de gevoerde gesprekken en voorgelegde voorstellen grotendeels confidencieel blijven. De situatie waarbij elk niet-definitief en onvolledig voorstel openbaar gemaakt zou worden, zou ertoe leiden dat de uitwerking van het mestactieplan sterk bemoeilijkt of zelfs onmogelijk zou worden.*

*Een moeilijke afweging dient hierbij gemaakt te worden door de VLM. Enerzijds de vertrouwelijkheid respecteren om zo op een spoedige en effectieve wijze tot een nieuw mestactieplan te komen, maar anderzijds ook de verschillende landbouw- en milieuorganisaties afdoende betrekken bij de uitwerking van het mestactieplan om zo tot een uitgebalanceerd compromis te komen. Het is in het kader van deze afweging dat beslist werd om op 26 oktober de werktekst en de reactie van de Europese Commissie op de draft die op 6 september aan de Europese Commissie werd voorgesteld door te sturen naar de Boerenbond en andere betrokken partijen. Met de vraag om hun opmerkingen te geven op deze voorstellen.*

*Via een open brief aan de Vlaamse Regering van 3 november stelde de Boerenbond (en een aantal andere landbouworganisaties) ‘dat deze tekst voor ons geen basis kan zijn voor verder overleg over een nieuw Mestactieplan.’ De brief werd afgesloten met de melding dat na een grondige analyse van de teksten, er beraden zou worden over mogelijke acties. Onder meer gelet op deze elementen werd besloten de vraag van de beroeper tot de openbaarmaking van de vermelde bestuursdocumenten negatief te beantwoorden. De openbaarmaking van de vermelde bestuursdocumenten zou niet bijgedragen hebben aan de creatie van*

*een sereen klimaat, nodig om een tot een compromis te komen. In tegenstelling, voortgaand op de open brief van 3 november is het niet onrealistisch te stellen dat de openbaarmaking van de vermelde bestuursdocumenten alleen maar tot een meer verhitte sfeer zouden hebben geleid. Daarenboven dient ook benadrukt te worden dat de vermelde bestuursdocumenten informatie bevatten die het voorwerp uitmaken van een voortgaand proces. In die zin dat de betreffende informatie allerm minst definitief of volledig zou zijn. Het is weinig bevorderlijk dat op basis van deze niet-definitieve en onvolledige voorstellen voorbarige conclusies zouden worden getrokken die het publieke debat zouden gaan beheersen. Wat op zijn beurt de besluitvorming dan weer sterk zou bemoeilijken.*

*Van belang is ook dat sinds de open brief van 3 november besloten werd om verschillende partijen, waaronder de Boerenbond, meer te betrekken bij de uitwerking van het Mestactieplan. Het overleg gebeurt momenteel in een serene sfeer. De VLM meent dat om tot een spoedig resultaat te komen, het in de gegeven omstandigheden noodzakelijk is dat de vermelde bestuursdocumenten niet openbaar worden gemaakt. Zoals reeds hoger aangegeven is de openbaarmaking van de vermelde bestuursdocumenten niet bevorderlijk voor de uitwerking van het nieuwe mestactieplan en zou deze de besluitvorming alleen maar bemoeilijken.*

*Met de stelling van de beroeper dat de gevraagde bestuursdocumenten weinig tot geen nieuwe elementen bevat ten opzichte van de reeds bekende informatie die de Boerenbond op 26 oktober mocht ontvangen, kan tot slot niet akkoord worden gegaan. De gevraagde bestuursdocumenten zijn meer gedetailleerd van aard en bevatten informatie die niet vervat zijn in de bestuursdocumenten die op 26 oktober werden doorgestuurd."*

Een gedeeltelijke openbaarmaking is volgens de VLM niet mogelijk omdat de details en nieuwe informatie op zo een wijze zijn vervlochten in de gevraagde bestuursdocumenten dat het niet mogelijk is om deze nieuwe informatie duidelijk af te bakenen, zodanig dat de reeds gekende informatie wel openbaar gemaakt zou kunnen worden.

Na bevraging van de beroepsinstantie argumenteert de VLM over het feit dat de gevraagde bestuursdocumenten kunnen gevat worden door het begrip/te maken hebben met "politieke besluitvorming", met verwijzing naar en aan de hand van de passages uit de memorie van toelichting bij het Bestuursdecreet als volgt:

*"Naast het geheim van de beraadslagingen van de Vlaamse regering en andere overheden, waarvoor een uitzonderingsgrond is voorzien in artikel II.34, 3°, van dit decreet, kan het noodzakelijk zijn ook andere informatie te beschermen die met de politieke beraadslaging heeft te maken.*

*Hierbij wordt dan onder meer bedoeld de besprekingen tussen bestuurspartners die geen formele beraadslagingen zijn, de adviezen van kabinetsleden aan hun minister, burgemeester enzovoort in het kader van politieke afwegingen of beraadslagingen.'*

*Er wordt een niet-limitatieve opsomming gegeven van handelingen/documenten die beschouwd kunnen worden als zijnde informatie die te maken heeft met de politieke beraadslaging en waarbij het noodzakelijk is deze informatie te beschermen. Het is duidelijk dat de gevraagde bestuursdocumenten onder deze opsomming vallen. Met name zijn de gevraagde bestuursdocumenten de basis van de besprekingen tussen de Europese Commissie en de Vlaamse Landmaatschappij, die uiteindelijk zouden moeten leiden tot een politiek akkoord, met name een door de Vlaamse Regering goedgekeurd mestactieplan. Zoals aangegeven worden deze besprekingen gevoerd in een vertrouwelijke sfeer. Daarnaast hebben deze besprekingen ook een duidelijk informeel karakter. Het zijn ad hoc overleggen die worden vastgelegd afhankelijk van de voortgang van de uitwerking van het mestactieplan. Het zijn dus geenszins formele beraadslagingen. Gelet op deze elementen kunnen de gevraagde bestuursdocumenten beschouwd worden als informatie die betrekking heeft op politieke beraadslagingen en die als dusdanig beschermd moet worden.*

*'Het begrip politieke beraadslagingen dient evenwel strikt te worden geïnterpreteerd.*



*Een dossier dat zich bevindt op een kabinet, bijvoorbeeld met het oog op een beslissing van een minister, gedeputeerde, burgemeester of schepen, dient beschouwd als een bestuursdocument dat voor openbaarmaking in aanmerking komt. Het behoort niet tot de informatie die strikt genomen met de politieke beraadslaging heeft te maken.'*

*Geen van de gevraagde bestuursdocumenten kan beschouwd worden als zijnde een dossier dat zich bevindt op een kabinet, met het oog op een beslissing van de minister. Integendeel, zoals hoger aangegeven, vormen de gevraagde bestuursdocumenten de basis van de besprekingen tussen de Europese Commissie en de VLM voor de uitwerking van het mestactieplan. Het betreft hier geen afgewerkt dossier waar enkel nog de beslissing van de minister ontbreekt. Het betreft hier gevoelige informatie die in besprekingen met een vertrouwelijk karakter worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Op basis van die besprekingen zal er dan uiteindelijk een voorstel worden uitgewerkt en dat voorstel zal dan op zijn beurt worden afgetoetst met het kabinet en daarna ter beslissing worden voorgelegd aan de Vlaamse Regering. Als dusdanig dient vastgesteld te worden dat de gevraagde bestuursdocumenten niet van die aard zijn dat ze nu reeds ter beslissing zullen voorgelegd worden. In tegenstelling, eerst dient er een lang en vertrouwelijk proces van beraadslagingen doorlopen te worden, waar de gevraagde bestuursdocumenten de basis voor vormen, en slechts nadat deze beraadslagingen in een vertrouwelijke sfeer zijn afgerond, zal er een voldoende afgewerkt dossier zijn dat dan kan voorgelegd worden aan de Vlaamse Regering.*

*'Het document opgemaakt door een (kabinets)medewerker daarentegen, met het oog op het adviseren tot het nemen van een beslissing en waarin diverse politieke, maatschappelijke, economische, financiële belangen worden afgewogen dient niet openbaar gemaakt. Zo niet wordt de politieke besluitvorming onmogelijk.'*

*De gevraagde bestuursdocumenten vormen het resultaat van uitvoerige voorbereidende werkzaamheden, waarbij verschillende belangen werden afgewogen. In de eerste plaats bevatten de gevraagde bestuursdocumenten voorstellen en maatregelen die erop gericht zijn om de waterkwaliteit van het Vlaamse Gewest dichterbij de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn te brengen. Maar hierbij worden andere economische en maatschappelijke belangen niet uit het oog verloren. De VLM heeft de gevraagde bestuursdocumenten onder meer opgesteld op basis van verscheidene adviezen, afkomstig van de academische wereld, de overheidssector en van de betrokken sectoren. De gevraagde bestuursdocumenten vormen een synthese en weloverwogen analyse van deze adviezen met al de daarin vervatte belangen en standpunten.*

*Daarnaast betreffen de gevraagde bestuursdocumenten, zoals hoger aangegeven, geen definitieve voorstellen. Wel vormen de bestuursdocumenten een aanzet voor de verdere besprekingen met de Europese Commissie die op hun beurt dan weer zullen leiden tot de verdere verfijning en uitwerking van de initiële voorstellen. Het is uiteindelijk de minister (en de Vlaamse Regering) die een finale beslissing zal nemen, op basis van datgene wat aan haar wordt voorgelegd. Dit afgewerkt resultaat kan enkel tot stand komen door de verschillende besprekingen en aangepaste versies die hier aan voorafgaan. De gevraagde bestuursdocumenten zijn een cruciaal element in deze voorafgaande beraadslagingen, daar ze de basis vormen waarop verder wordt gewerkt. Geconcludeerd kan dan ook worden dat de gevraagde bestuursdocumenten een onontbeerlijk element zijn bij de gesprekken en onderhandelingen die uiteindelijk tot een politiek akkoord moeten leiden, in casu een door de minister (en de door de Vlaamse Regering) goedgekeurd mestactieplan."*

Bevraagd door de beroepsinstantie over het feit dat de informatie over bepaalde handelingen van de overheid vertrouwelijk moet kunnen zijn voorzover dit noodzakelijk is voor de politieke besluitvorming, argumenteert de VLM als volgt:

*"Het mestactieplan is een gevoelig dossier, in die zin dat de uitkomst ervan van groot belang is voor verschillende betrokken sectoren. Het is dan ook cruciaal dat de voorafgaande besprekingen met de*

*Europese Commissie in een vertrouwelijke sfeer verlopen. Met name omdat deze voorafgaande besprekingen allerminst gevoerd worden op basis van definitieve voorstellen. Het openbaar maken van de gevraagde bestuursdocumenten zou dan ook kunnen leiden tot voorbarige conclusies die het klimaat waarin onderhandeld wordt, alleen maar verharden, wat een politiek akkoord uiteindelijk onmogelijk zou maken. Zoals ook is gebleken uit de openbaarmaking van bepaalde documenten op 26 oktober. De Boerenbond voerde hierop volgend een mediaoffensief waarbij gesteld werd dat de voorliggende teksten geen basis konden vormen voor de verdere uitwerking van het mestactieplan. Ook werd er beraamd over verdere acties. Het spreekt voor zich dat een dergelijke houding weinig constructief is om uiteindelijk tot een uitgebalanceerd compromis te komen.*

*De openbaarmaking van de gevraagde bestuursdocumenten zou daarenboven ook tot een absoluut ongewenst precedent leiden, waarbij alle bestuursdocumenten die betrekking hebben op de besprekingen tussen de Europese Commissie en de VLM steeds door de verschillende betrokken actoren opgevraagd zouden kunnen worden. Dit zou het vertrouwelijk karakter van de besprekingen tussen de Europese Commissie en de VLM tenietdoen en de totstandkoming van toekomstige mestactieplannen onmogelijk maken. Hierbij dient ook opgemerkt te worden dat de VLM bij de besprekingen met de Europese Commissie zich niet steeds beperkt tot voorstellen die specifiek betrekking hebben op het nieuwe mestactieplan, maar vaak ook, zoals in casu, zijn blik werpt op de minder nabije toekomst. De VLM toetst hierbij op een informeel niveau bepaalde voorstellen af waarvan zij meent dat deze op lange termijn noodzakelijk zijn. Deze voorstellen dienen niet zozeer als basis voor het nieuwste mestactieplan, maar wel als bron voor potentiële maatregelen naar de verdere toekomst toe. Het spreekt voor zich dat de openbaarmaking van deze voorstellen niet steeds op de goedkeuring van alle betrokken actoren kunnen rekenen, waarop het niet ondenkbeeldig is (zie de reactie op de openbaarmaking van de documenten op 26.10) dat dit zou leiden tot een verharding van de verschillende standpunten. Het kunnen voeren van de besprekingen met de Europese Commissie in een vertrouwelijke sfeer is dan ook cruciaal. Het is slechts in een relatie waarin openlijk standpunten kunnen worden ingenomen, dat ideale van realistische voorstellen kunnen worden onderscheiden en er tot een uitgebalanceerd politiek akkoord kan worden gekomen.”*

Verder bevraagd door de beroepsinstantie naar de redenen waarom de vertrouwelijkheid van de gevraagde documenten toch noodzakelijk zou zijn én waarom in concreto de specifiek gevraagde informatie zou maken dat politieke besluitvorming niet meer mogelijk zou zijn, en dit gelet op de specifieke context d.i. o.a. de mail van 26/10/22 van dhr. Denys waarbij aan de Boerenbond de werktekst van MAP7 d.d. 18102022 – met daarbij de vraag tot feedback –, maar ook de reactie van de Europese Commissie met een olijsting van vragen van de EC d.d. 171022, met daarbij expliciet de vermelding “de reactie van de EC heeft nog niet geleid tot verdere aanpassing van deze werktekst”, werden bezorgd, repliceert de VLM:

*“Zoals aangegeven, en in tegenstelling tot wat de beroeper beweert, verschilt de inhoud van de gevraagde bestuursdocumenten op verschillende belangrijke punten van de inhoud van de documenten die werden doorgestuurd op 26 oktober. Het spreekt voor zich dat de werktekst, die reeds werd doorgestuurd op 26 oktober, niet vertrouwelijk is. Maar niet alle informatie die vervat is in de gevraagde bestuursdocumenten is terug te vinden in de werktekst die werd doorgestuurd op 26 oktober. Het feit dat de werktekst niet zou aangepast zijn naar aanleiding van de reactie van de EC betekent dan ook niet dat de werktekst volledig gelijk is aan de gevraagde bestuursdocumenten. Dit betekent enkel dat de informatie, vervat in de werktekst, niet zou aangepast zijn aan de reactie van de Europese Commissie. De informatie die niet vervat is in de werktekst, maar wel in de gevraagde bestuursdocumenten, is tot op heden niet voorgelegd aan de beroeper. En dit staat los van het gegeven of de werktekst al dan niet zou zijn aangepast aan de reactie van de EC..”*

In het antwoord van de VLM op de vraag ‘waarom in concreto de specifiek gevraagde informatie zou maken dat politieke besluitvorming niet meer mogelijk zou zijn, herneemt de VLM haar antwoord op de vorige vraag m.b.t. het noodzakelijk karakter voor de politieke besluitvorming.

De VLM stelt tevens dat uit nader onderzoek is gebleken dat de gevraagde bestuursdocumenten geen betrekking hebben op andere dan milieu-informatie en bijgevolg wordt de uitzonderingsgrond zoals voorzien in artikel II.34, 1<sup>o</sup> Bestuursdecreet niet langer weerhouden.

In een navolgende toelichting aan de beroepsinstantie geeft de VLM nog aan dat het kabinet van de Minister van Omgeving een actieve en prominente rol heeft gespeeld bij de opmaak van de gevraagde bestuursdocumenten: *“Het is niet louter de VLM, en meer specifiek de dienst Mestbeleid, die de gevraagde bestuursdocumenten inhoudelijk heeft uitgewerkt. Het was door een intense wisselwerking van ideeën en voorstellen tussen het kabinet en de dienst Mestbeleid dat de gevraagde bestuursdocumenten tot stand zijn gekomen. De VLM en het kabinet legden hierbij ieder hun eigen accenten. Waar de VLM in de eerste plaats redeneert en werkt vanuit een milieukundig standpunt, vertrekt het kabinet eerder vanuit de politieke context, zonder evenwel het milieukundige aspect uit het oog te verliezen. Het kabinet heeft oog voor de maatschappelijke context en de mogelijkheden om tot een politiek resultaat te komen en dit vertaalt zich ook in de uitwerking van de gevraagde bestuursdocumenten. De gevraagde bestuursdocumenten kunnen als dusdanig niet beschouwd worden als louter administratieve documenten die milieutechnische voorstellen bevatten om de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn te bereiken, maar wel als beleidsmatige documenten die het resultaat zijn van de afweging van verschillende maatschappelijke en politieke belangen”.*

De VLM licht verder toe dat ook tijdens het overleg met de Europese Commissie op 6 september de rol van het kabinet groot was: aanwezigheid van twee kabinetsmedewerkers die vaak het voortouw namen tijdens de vertrouwelijke gesprekken, met name verduidelijking van de politieke situatie in Vlaanderen met het oog op de uitwerking van het Mestactieplan.

Volgens de VLM werd het volledige document, zoals bezorgd aan de beroepsinstantie, besproken tijdens het overleg met de Europese Commissie.

De VLM handhaaft haar standpunt dat de besprekingen (en de gevraagde bestuursdocumenten die de basis hiervoor vormden) met de Europese Commissie op 6 september met de VLM en het kabinet moeten beschouwd worden als politieke beraadslagingen en dat bijgevolg de uitzonderingsgrond, vervat in artikel II.36, §1, 9<sup>o</sup> van het Bestuursdecreet, toepassing vindt:

*“Hierbij kan nogmaals verwezen worden naar de memorie van toelichting van het Bestuursdecreet, waarin onder meer gesteld wordt wat beschouwd kan worden als een document dat betrekking heeft op de politieke beraadslaging:*

*‘Het document opgemaakt door een (kabinets)medewerker daarentegen, met het oog op het adviseren tot het nemen van een beslissing en waarin diverse politieke, maatschappelijke, economische, financiële belangen worden afgewogen dient niet openbaar gemaakt.’*

*Zoals hoger aangegeven heeft het kabinet uitvoerig meegewerkt bij de totstandkoming van de inhoud van de gevraagde bestuursdocumenten. Dit blijkt ook onomstotelijk uit de teksten zelf. Ik citeer: ‘This text contains the policy vision of the Flemish Minister Zuhal Demir responsible for Justice and Enforcement, Environment, Energy and Tourism. (...)’ Het is met de medewerking van het kabinet van de Minister van Omgeving dat de tekst werd uitgewerkt en gefinaliseerd. Ook tijdens het overleg van 6 september 2022 was de bijdrage van het kabinet groot. De kabinetsmedewerkers schetsten de politieke en maatschappelijke context waarbinnen het nieuwe mestactieplan tot stand moet komen en wat de realistische mogelijkheden in dit kader waren. Het kabinet maakte hierbij een politieke inschatting van welke voorstellen realistisch waren en welke niet. Deze politieke inschatting werd, voortgaand op de verklaringen van de gedelegeerd bestuurder en het hoofd van de dienst Mestbeleid, uitvoerig besproken tijdens het overleg van 6 september. Ook de gevraagde bestuursdocumenten vormen een weergave van deze politieke inschatting. Het kabinet*



*bekijkt de context waarbinnen het beleid gevoerd moet worden en tracht hierbij de politieke pijnpunten in kaart te brengen. Slechts die voorstellen die deze politieke inschatting doorstaan werden opgenomen in de tekst in kwestie. Aldus dient vastgesteld te worden dat de gevraagde bestuursdocumenten uitgewerkt werden met de medewerking van het kabinet en dat de gevraagde bestuursdocumenten tevens het resultaat zijn van de afweging van diverse maatschappelijke, politieke en milieukundige belangen. Gelet op deze elementen blijft de VLM dan ook bij haar standpunt dat de gevraagde bestuursdocumenten beschouwd moeten worden als documenten die betrekking hebben op de politieke beraadslaging. “*

Na bevraging door de beroepsinstantie verwijst de VLM ook naar de uitzonderingsgrond vervat in artikel II.36, §1, 6° van het Bestuursdecreet. Met verwijzing naar de memorie van toelichting bij dit artikel stelt de VLM dat uit voorgaande antwoorden duidelijk het grote belang van de besprekingen met de Europese Commissie blijkt: *“Het zijn deze besprekingen die uiteindelijk zullen leiden tot een uitgewerkt mestactieplan. En het is de uitvoering van dit mestactieplan dat zal bepalen of de Vlaamse overheid in regel zal zijn met haar Europeesrechtelijke verplichtingen en of het Vlaamse Gewest de doelstellingen van de nitraatrichtlijn zal behalen. Zoals reeds eerder aangehaald verlopen de gesprekken met de Europese Commissie in een vertrouwelijke sfeer, waarbij voorstellen en politieke analyses openlijk bediscussieerd kunnen worden. Dit werd ook nogmaals bevestigd door de gedelegeerd bestuurder van de VLM en het hoofd van de dienst Mestbeleid. De betrekkingen met de Europese Commissie zijn hierbij van cruciaal belang. De VLM meent dat de openbaarmaking van de gevraagde bestuursdocumenten deze betrekkingen ernstig schade kunnen toebrengen. In die zin dat de informatie die vervat zit in de gevraagde bestuursdocumenten, en die nog niet werd openbaar gemaakt met het versturen van de werktekst op 26 oktober, in vertrouwen tussen de Europese Commissie en de Vlaamse overheid (bij monde van de VLM en het kabinet) werd besproken en dat de openbaarmaking ervan een grove schending van deze vertrouwelijkheid zou uitmaken. De Europese Commissie kan en mag uitgaan van het vertrouwelijk karakter van de besprekingen in kwestie. Dit is ook een noodzakelijke voorwaarde om tot een uitgewerkt resultaat te komen. De openbaarmaking van de gevraagde bestuursdocumenten zou een einde maken aan deze vertrouwelijkheid. Er zou een precedent gecreëerd worden waarbij alle bestuursdocumenten die betrekking hebben op het mestactieplan en op de besprekingen dienaangaande tussen de Europese Commissie en de Vlaamse overheid (bij monde van de VLM en het kabinet) steeds opgevraagd kunnen worden. Het spreekt voor zich dat dit zou leiden tot een onwerkbare relatie met de Europese Commissie en dat dit dan ook een ernstige verstoring inhoudt van de betrekkingen tussen de Vlaamse overheid en de Europese Commissie. Als dusdanig meent de VLM dat de vermelde uitzonderingsgrond in casu van toepassing is en dat de gevraagde bestuursdocumenten in dit kader niet openbaar gemaakt mogen worden”.*

#### 4. Standpunt van de beroepsinstantie

Zoals blijkt uit het voorgaande houdt het verzoek tot openbaarheid verband met de voorbereiding van een nieuw mestactieprogramma in uitvoering van de Nitraatrichtlijn, meer bepaald MAP7. Op 6 september 2022 had er een overleg plaats tussen het kabinet van minister Demir en de VLM met de Europese Commissie, waarbij een draft van de hoofdlijnen van het 7<sup>de</sup> actieprogramma van Vlaanderen voor de periode 2023-2026 in uitvoering van de Nitraatrichtlijn (MAP 7 ontwerpтекст voor de Europese Commissie) werd bezorgd en gepresenteerd. Van beide documenten – die zonder bijlagen door de VLM aan de beroepsinstantie werden bezorgd - meer bepaald: “Draft 7th Action Programme for the European Commission – Outline of the 7th action programme of Flanders for the period 2023-2023 in implementation of the Nitrates Directive 29.07.2022” (verder ‘tekst EC’) en de ppt-presentatie ‘Presentation for the European Commission DG ENVI’ (verder ‘PPT’) wordt thans de openbaarmaking gevraagd.

Zoals hierboven werd uiteengezet heeft de VLM bij mail d.d. 26 oktober 2022 aan de Boerenbond een werktekst van het MAP7 dd. 18 oktober 2022 en de reactie van de Europese Commissie dd. 17 oktober 2022

bezorgd. Als bijlage bij het beroepschrift van de beroeper heeft de beroepsinstantie kennis genomen van voormelde documenten.

Bij vergelijking tussen de aan de Boerenbond bezorgde werktekst (d.d. 18 oktober 2022) en de teksten EC/PPT dient de beroepsinstantie vast te stellen dat bepaalde informatie vervat zit in beide documenten. De beroepsinstantie is, in tegenstelling tot de VLM, van oordeel dat deze informatie, die reeds openbaar is door het bezorgen van de werktekst MAP 7 dd. 18 oktober 2022 aan de beroeper, weldegelijk kan gescheiden worden van andere informatie in beide gevraagde documenten en dat bijgevolg, conform artikel II.45, §2 van het Bestuursdecreet, deze informatie openbaar kan gemaakt worden. Meer bepaald gaat het om de informatie voorzien in punt 4 '7TH ACTION PROGRAM 2023-2026: THE MAIN LINE OF ACTIONS', meer bepaald ook in punt 4.1. 'GENERIC MEASURES TO IMPROVE WATER QUALITY', in punt 4.2. 'AREA SPECIFIC MEASURES IN AREAS OF POOR WATER QUALITY', met uitzondering voor de informatie in punt 4.2.4., tweede paragraaf, in punt 4.3 'MONITORING, ENFORCEMENT AND GUIDANCE' en in punt 4.4. 'INTEGRATION WITH OTHER POLICY INSTRUMENTS'.

De VLM is bovendien van oordeel dat de informatie in de gevraagde documenten gedetailleerder van aard is. De beroepsinstantie is van oordeel dat de meer gedetailleerde informatie in punt 1.1. 'Context' en in punt 1.2. 'Evaluation of the 6th Action Program' voor de beroeper – Boerenbond – als één van de vertegenwoordigers van de landbouwers en als één van de partijen betrokken bij (de uitwerking van) MAP7 bekend is. Zo ook is de gedetailleerde informatie in punt 2.1. 'Flemish Coalition Agreement', meer bepaald het Vlaams regeerakkoord, en in punt 2.2.2. 'The nitrogen agreement for the protection of Natura 2000 areas', meer bepaald 'Het stikstofakkoord', met name informatie uit de Conceptnota PAS van 23.02.2022, informatie die voor iedere burger en dus ook voor de beroeper bekend is.

Dit is ook het geval voor de bijkomende informatie in punt 2.2.1. 'River basin management plans (Stroomgebiedbeheerplannen) en in punt 2.2.3. 'Evaluation of the erosion policy' (evaluatie van het erosiebeleid), in punt 2.2.4 'Flemish Climate Policy Plan' (Vlaams Klimaatbeleidsplan), in punt 2.2.6 'CAP Strategic Plan' (GLB Strategisch Plan), in punt 2.2.7 'Flemish protein strategy' (Vlaamse eiwitstrategie) aangezien deze informatie voor iedereen beschikbaar is via volgende linken <https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/stroomgebiedbeheerplannen/stroomgebiedbeheerplannen-2022-2027>, <https://www.volvanwater.be/documenten/achtergronddocumenten/10-scenario2019s-voor-de-onderbouwning-van-het-stroomgebiedbeheerplan-deel-oppervlaktewaterkwaliteit/viewvolvanwater.be/documenten/achtergronddocumenten/10-scenario2019s-voor-de-onderbouwning-van-het-stroomgebiedbeheerplan-deel-oppervlaktewaterkwaliteit/view> <https://omgeving.vlaanderen.be/evaluatie-van-het-vlaams-erosiebeleid>, <https://www.vlaanderen.be/veka/beleid/vlaams-energie-en-klimaatplan-vekp-2021-2030>, <https://lv.vlaanderen.be/beleid/landbouwbeleid-eu/gemeenschappelijk-landbouwbeleid-glb/2023-2027-algemeen-kader>, <https://lv.vlaanderen.be/nl/beleid/vlaamse-kost/eiwitstrategie>.

De beroepsinstantie merkt op dat er in punt 2.2.5 'Air Policy Plan'(Luchtbeleidsplan) geen gedetailleerder informatie aanwezig is in de EC tekst en dat er in de werktekst zoals bezorgd aan de beroeper op sommige punten zelfs meer informatie is opgenomen dan bezorgd aan de EC.

Voor wat bovenvermelde informatie betreft, meer bepaald informatie die vervat zit zowel in de werktekst dd. 18 oktober 2022 als in de teksten EC/PPT, als m.b.t. de meer gedetailleerde informatie die reeds openbaar is, is het beroep bijgevolg **gegrond**.

De - op hierboven vermelde manier - nog niet openbaar gemaakte informatie betreft volgens het oordeel van de beroepsinstantie volgende punten uit de tekst EC: punt 3 blz. 9-13, punt 4.2.4., tweede paragraaf blz.

18, punt 4.5 blz. 21, punt 5 blz. 22 en punt 6 blz. 22-28, alsook de verwijzing naar deze punten in de inhoudstafel van de tekst EC, en in de PPT.

De beroepsinstantie stelt vast dat er geen enkele reden is om de informatie in punt 6 “RECOMMENDATIONS FOR ADJUSTING THE MANURE POLICY” (ADVIEZEN VOOR BIJSTURING VAN HET MESTBELEID) niet openbaar te maken. M.b.t. de informatie in punt 6.1 “FUTURE VISION ON AGRICULTURE AND ENVIRONMENT BY FLEMISH ACADEMICS SET THE TONE” (TOEKOMSTVISIE LANDBOUW EN MILIEU DOOR VLAAMSE ACADEMICI ZETTEN DE TOON) en in punt 6.2 “RECOMMENDATIONS OF SALV AND MINARAAD” stelt de beroepsinstantie vooreerst vast dat deze informatie terug te vinden is op het internet via de website van de VLM (zie <https://www.vlm.be/nl/nieuws/Pages/Nieuw-mestactieprogramma-nodig-voor-betere-waterkwaliteit.aspx>). Daarenboven wordt in het verslag van de overlegvergadering (overleg MAP 7 – MIDDENVELD 01/12/22) – meegedeeld door de beroeper via bijlage aan het beroepschrift – het volgende hierover gesteld: “*De VLM geeft mee niet in te gaan op de vraag om de insteek van academici over het Vlaamse mestbeleid evenals de adviezen van de SALV en de Minaraad, voor te stellen in dit overleg. Deze documenten staan immers ter beschikking van eenieder.*” (eigen onderlijning).

M.b.t. de informatie in punt 6.3. “DIALOGUE SESSIONS WITH FARMERS REVEAL DIFFICULTIES WITH CURRENT POLICY” (DIALOGOESSIES MET LANDBOUWERS LEGGEN MOEILIKHEDEN HUIDIG BELEID BLOOT) is het eindrapport oktober 2022 “Dialogoessies met landbouwers. Voorbereiding MAP 7. Globaal eindrapport” te vinden op het internet eveneens via de voormelde website van de VLM, alsook via <https://www.vlaanderen.be/publicaties/dialogoessies-met-landbouwers-voorbereiding-map-7-globaal-eindrapport>.

Voor wat bovenvermelde informatie betreft, meer bepaald informatie die vervat zit in punt 6 “RECOMMENDATIONS FOR ADJUSTING THE MANURE POLICY”, is het beroep bijgevolg **gegrond**.

Wat betreft de informatie in punt 4.5 “THE IMPACT OF THE MEASURES OF THE 7TH ACTION PROGRAMME 2023-2026 WILL BE SCIENTIFICALLY SUBSTANTIATED” (HET EFFECT VAN DE MAATREGELEN VAN HET 7DE ACTIEPROGRAMMA 2023-2026 WORDT WETENSCHAPPELIJK ONDERBOUWD) ziet de beroepsinstantie geen gronden die zich verzetten tegen de openbaarmaking. De informatie komt aan bod in het overleg tussen de Vlaamse overheid en het Middenveld, zoals blijkt uit de door beroeper bij zijn beroepschrift bezorgde verslagen 17/11/2022 en 01/12/2022. Ook voor deze informatie, vervat in punt 4.5., is het beroep bijgevolg **gegrond**.

M.b.t. de informatie die vervat zit in punt 3 blz. 9-13, punt 4.2.4., tweede paragraaf blz. 18 en punt 5 blz. 22, dient de beroepsinstantie te onderzoeken of de VLM terecht voor het weigeren van de openbaarmaking beroep doet op de uitzonderingsgronden voorzien in II.36, §1, 9° en II.36, §1, 6° van het Bestuursdecreet. De beroepsinstantie merkt op dat de VLM niet langer (na nader onderzoek) beroep doet op de uitzonderingsgrond zoals voorzien in artikel II.34, 1° Bestuursdecreet.

De beroepsinstantie stelt vast dat in de tekst EC wordt aangegeven “*This text contains the policy vision of the Flemish Minister Zuhal Demir responsible for Justice and Enforcement, Environment, Energy and Tourism. This text will be further shaped within the Flemish Government after consultation with the European Commission.*” (“Deze tekst omvat de beleidsvisie van de Vlaamse minister Zuhal Demir bevoegd voor Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme. Deze nota zal na consultatie van de Europese Commissie verder vorm krijgen binnen de Vlaamse Regering”). Uit de navolgende toelichting van de VLM – zoals hierboven aangehaald – blijkt dat de gevraagde documenten tot stand gekomen zijn met de medewerking van het kabinet van minister Demir en het resultaat zijn van de afweging van diverse maatschappelijke, politieke en milieukundige belangen. De inhoud van de gevraagde documenten werd via een informeel contact op 06 september 2022 met de Europese Commissie afgetoetst. Uiteindelijk zou, na overleg met de Europese Commissie en, indien mogelijk op basis van resultaten (akkoord) uit het overleg

van de overheidsinstanties met de landbouw-, milieu- en natuurorganisaties, dit leiden tot een politiek akkoord, met name een door de Vlaamse Regering goedgekeurd mestactieplan.

De beroepsinstantie stelt vast dat er thans geen betwisting bestaat dat het gaat om milieu-informatie, zoals bepaald in artikel I.4, 11° Bestuursdecreet. 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”. Bij nazicht van de gevraagde informatie is de beroepsinstantie van oordeel dat in casu de milieu-informatie geen informatie bevat over emissies in het milieu. Het gaat eerder over bepaalde administratieve en beleidsmatige opties die een positieve impact zouden kunnen hebben op de waterkwaliteit.

De beroepsinstantie is in casu van oordeel dat voor de niet openbaarmaking terecht een beroep wordt gedaan op artikel II.36, §1, 6° Bestuursdecreet. Voormeld artikel bepaalt, m.b.t. milieu-informatie, dat de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, §1, de aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijke karakter van de internationale betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap en van de betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap met de supranationale instellingen, met de federale overheid en met andere gemeenschappen en gewesten. Het vertrouwelijke karakter van de betrekkingen van het Vlaamse Gewest met de supranationale instellingen – in casu de Europese Commissie – zou in casu in het gedrang komen door de openbaarmaking van de gevraagde informatie.

De beroepsinstantie wijst erop dat in de memorie van toelichting bij het Bestuursdecreet expliciet wordt vermeld dat deze uitzonderingsgrond ook geldt in de betrekkingen met de Commissie: *“Er wordt uitdrukkelijk ook voorzien dat deze uitzondering eveneens kan ingeroepen worden in betrekkingen met supranationale instellingen (Europese Raad, Parlement en Commissie).”* (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 62).

Uit de toelichting van de VLM blijkt dat het gevraagde deel uitmaakt van lopende besprekingen met en het afoetsen van beleidsmatige opties bij de Europese Commissie, waarbij dergelijke besprekingen heel sensitief en vertrouwelijk van aard zijn. Bovendien blijkt uit de toelichting eveneens dat de gevraagde informatie ook betrekking heeft op het op informele basis afoetsen van bepaalde beleidsvoorstellen voor potentiële maatregelen voor de minder nabije toekomst. De beroepsinstantie volgt de VLM waar deze aangeeft dat het kunnen voeren van besprekingen met de Europese Commissie in een vertrouwelijke sfeer hieromtrent cruciaal is.

Het feit dat de reactie van de Commissie wél openbaar werd gemaakt aan beroeper doet volgens het oordeel van de beroepsinstantie niet af aan hetgeen hierboven werd aangehaald m.b.t. de nog niet openbaar gemaakte informatie.

M.b.t. de belangenafweging stelt de memorie van toelichting het volgende: “De uitzonderingen worden alleen ingeroepen als het belang van de openbaarheid niet primeert. Daarmee wordt bedoeld: een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Deze bepaling betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover de belangen die met de uitzonderingen beschermd worden. Het gaat om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort...” (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 56). De beroepsinstantie is van oordeel dat in voorliggend geval de bescherming van de vertrouwelijkheid van de betrekkingen met de Europese Commissie primeert. De openbaarmaking van de

betrokken informatie zou immers in de huidige omstandigheden de totstandkoming van een uiteindelijke door de Vlaamse Regering goedgekeurd mestactieprogramma hypothekeken.

De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat het beroep, voor wat betreft de nog niet openbaar gemaakte informatie, **ongegrond** is.

De VLM beriep zich voor de niet openbaarmaking eveneens op de uitzonderingsgrond, zoals vermeld in artikel II.36, §1, 9° Bestuursdecreet. Het vermelde artikel bepaalt dat de aanvraag tot openbaarmaking afgewezen wordt indien het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het vertrouwelijk karakter van de handelingen van een overheidsinstantie als die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving, een audit die in uitvoering is of de politieke besluitvorming. Gelet op het bovenstaande acht de beroepsinstantie het thans niet meer nodig om uitspraak te doen over het al dan niet terecht toepassen van voormelde uitzonderingsgrond.

Na beraadslaging,

### **BESLUIT:**

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 5 januari 2023 tegen de weigeringsbeslissing van de Vlaamse Landmaatschappij d.d. 9 december 2022 wordt als ontvankelijk en deels gegrond, deels als ongegrond beschouwd.

Bijgevolg dient de VLM "Draft 7th Action Programme for the European Commission – Outline of the 7th action programme of Flanders for the period 2023-2023 in implementation of the Nitrates Directive 29.07.2022" en de ppt-presentatie 'Presentation for the European Commission DG ENVI' openbaar te maken door er een afschrift van te verlenen, met uitzondering van punt 3 blz. 9-13, punt 4.2.4., tweede paragraaf blz. 18 en punt 5 blz. 22 in de EC tekst (met inbegrip van de inhoudstafel) en in de PPT.

#### **Geen toestemming tot hergebruik van bestuursdocumenten**

*In zoverre dit beroep gegrond werd verklaard, geldt dat deze inwilliging van de aanvraag tot openbaarmaking GEEN toestemming inhoudt om de gevraagde bestuursdocumenten te hergebruiken, als vermeld in titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (zie artikel II.44, §3, van het Bestuursdecreet).*

Brussel, 20 februari 2023

Voor de beroepsinstantie,  
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX  
Voorzitter