

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Havenlaan 88, bus 100
1000 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2023/260

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 van 31 augustus 2023 diende [REDACTED] (hierna vermeld als: verzoekster) een verzoek in bij de Vlaamse Landmaatschappij (verder "VLM"), tot het verkrijgen van inzage in de ingediende transportdocumenten door [REDACTED].

Bij mail d.d. 5 september 2023 vroeg de VLM om verduidelijking over de periode waarover informatie werd gevraagd.

Bij mail d.d. 15 september 2023 weigerde de VLM de openbaarmaking.

Bij mail van 27 september 2023 diende verzoekster beroep in tegen voormelde weigeringsbeslissing van de VLM. Het beroepschrift werd op 28 september 2023 geregistreerd.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijk verzoek dateert van 31 augustus 2023.

De weigeringsbeslissing van de VLM dateert van 15 september 2023. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroep van verzoekster werd ingediend bij mailbericht d.d. 27 september 2023 en is bijgevolg tijdig ingesteld. Het ingediende beroep is dan ook **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. Bestreden beslissing

In de bestreden beslissing wordt door de VLM aangegeven dat inzage wordt gevraagd in de mesttransportdocumenten zoals ingediend door ■■■ vanaf - volgens de verduidelijking ontvangen van de verzoekster - 1 mei 2023 tot "heden". De VLM gaf ook aan dat het betrokken bedrijf bij de Mestbank gekend is onder twee hoedanigheden, zijnde als mestverwerker en als erkend mestvoerder. De VLM nam aan, gelet op de verwijzing naar de opgelegde bestuurlijke maatregel, dat de vraag van verzoekster betrekking had op ■■■, zoals gekend als mestverwerker bij de Mestbank.

De VLM gaf aan dat op de transportdocumenten verschillende soorten informatie staan, waaronder:

- Specifieke gegevens inzake het transportdocument (documentnummer, status transport,...);
- Wie de betrokken partijen (aanbieder, voerder en afnemer) bij het transport zijn, waaronder naam en identificatienummer, evenals de los- en laadplaats;
- De hoeveelheid en de eigenschappen van de meststoffen die vervoerd wordt."

Verder stelde de VLM dat binnen deze verzameling informatie, er, krachtens de bepalingen van het Bestuursdecreet, een onderscheid moet gemaakt worden tussen milieu-informatie en niet-milieu-informatie. Deze verschillen in kwalificatie spelen een rol in de mate waarin de gevatte overheid al dan niet de gevraagde informatie openbaar kan maken, daar het Bestuursdecreet in verschillende weigeringsgronden voorziet.

De VLM vervolgde:

"De gegevens betreffende transporten van en naar een mestverwerker kunnen als milieu-informatie beschouwd worden. De hoeveelheid en soorten meststoffen die over een specifieke tijd naar een specifieke plaats worden gebracht betreft immers informatie over een activiteit met een druk op het milieu, zoals vermeld in artikel I.4, 11° van het Bestuursdecreet.

Artikel II.36, §1, tweede lid, 7° van het Bestuursdecreet, dat de weigeringsgronden voor de openbaarmaking betreffende milieu-informatie bevat, stelt dat de gevatte overheidsinstantie een aanvraag tot openbaarmaking kan afwijzen indien de openbaarmaking niet opweegt tegen "het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie, als die informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren."

De hoeveelheid aangevoerde meststoffen, die hier voor betrokkene een belangrijk onderdeel van diens bedrijfsproces uitmaakt, samen met de data van de transporten, staan een persoon immers gemakkelijk toe

een duidelijk zicht te hebben op een aanzienlijk deel van de bedrijfsvoering van de betrokkene, wat voor betrokkene een gelegitimeerd economisch belang vormt. Gelet op dit vertrouwelijk karakter kunnen de aan en-afgevoerde hoeveelheden mest u niet meegegeeld worden.

De identificatiegegevens van de betrokken partijen, de laadplaats evenals de specifieke gegevens dewelke enkel slaan op de transportdocumenten, zijn niet te beschouwen als milieu-informatie, zoals vermeld in artikel I.4, 11° van het Bestuursdecreet.

Hierbij is het zo dat de Mestbank gebonden is door een geheimhoudingsverplichting (art. 23, §6 van het Mestdecreet van 22 december 2006) aangaande alle gegevens en inlichtingen, verzameld in uitvoering van het Mestdecreet, dewelke geen milieu-informatie uitmaken. Gelet op deze geheimhoudingsverplichting kunnen, krachtens art. II. 34, 1° van het Bestuursdecreet, deze gegevens dan ook niet openbaar gemaakt worden.”

2. Inhoud van het beroepschrift

In het beroepschrift stelde verzoekster dat de informatie werd gevraagd in het kader van de opvolging van een bestuurlijke maatregel. Meer bepaald vroeg ze inzage in de door ■■■ ingediende transportdocumenten, zodat op een transparante wijze een concreet antwoord kan komen of er al dan niet mesttransport komt van buiten de opgelegde 20 km en de bestuurlijke maatregel naar behoren uitgevoerd wordt.

Zij kan zich niet vinden in de beslissing van de VLM omdat zij op geen enkele manier vertrouwelijke gegevens opvraagt die de economische belangen van het bedrijf kunnen bedreigen. Volgens de beroeper is het perfect mogelijk de precieze datums, hoeveelheden en adres/locatie van aanbieder te redigeren op zo'n manier dat de gevoelige vertrouwelijke informatie afgeschermd blijft, maar toch inzage geboden wordt in het al dan niet respecteren van de bijzondere milieuvoorwaarde. Strikt genomen is daarvoor enkel de informatie noodzakelijk of en hoe vaak een transport van mest en/of landbouwgerelateerde gewassen van verder dan 20 km afkomstig is, en in welke week/maand dit was.

3. Toelichting door de VLM - Mestbank

De beroepsinstantie nam op 29 september 2023 contact op met de Mestbank van de VLM om met kennis van zaken over het beroepschrift te kunnen oordelen. Bij mailbericht van 5 oktober 2023 heeft de beroepsinstantie bijkomende info waaronder ook een Excel-document “gevraagdemestafzetdocumenten-aanvoer”, ontvangen.

Als antwoord op de vraag van de beroepsinstantie naar nadere duiding m.b.t. de ingeroepen weigeringsgronden nl. artikel 36, §1, tweede lid, 7° en artikel I.4, 11° Bestuursdecreet, gaf de VLM mee:

“Behalve artikel II 36, §1, tweede lid, 7°, wat betreft de informatie die beschouwd kan worden als milieu-informatie, moet de openbaarmaking, wat betreft de informatie die beschouwd kan worden als niet-milieu-informatie, ook geweigerd worden op grond van artikel II 35, 1° van het bestuursdecreet.

De transportdocumenten die opgevraagd worden bevatten info over de hoeveelheid mest, de inhoudswaarden van deze mest, de oorsprong van de mest en de namen van de aanbieders. Dit geheel aan gegevens staat een persoon gemakkelijk toe een duidelijk zicht te hebben op een aanzienlijk deel van de bedrijfsvoering van de betrokkene. Dit geldt eens te meer daar de betrokkene een mestverwerkingsinstallatie uitbaat, waarbij de aangevoerde mest als een soort van grondstof dient. De

openbaarmaking van nadere gegevens over deze grondstof biedt een duidelijk beeld van de werking en productie van de betreffende covergistingsinstallatie. Daarnaast hebben de gevraagde gegevens ook betrekking op de identiteit van de aanbieders van de mest. De openbaarmaking hiervan zou ertoe leiden dat het gehele klantenbestand van de betrokkene gekend zou worden, wat logischerwijze schadelijk zou zijn voor de economische belangen van de betrokkene.

Gelet op al deze elementen dient vastgesteld te worden dat de gevraagde gegevens beschouwd kunnen worden als commerciële en industriële informatie die een vertrouwelijk karakter hebben. Het belang van de openbaarmaking ervan weegt niet op tegen het belang van de vrijwaring van een legitiem economisch belang.”

Als reactie op het beroepschrift stelde de VLM: “*Wat betreft de informatie die beschouwd kan worden als niet-milieu-informatie, is de Mestbank gebonden door de geheimhoudingsverplichting van artikel 23, §6 van het Mestdecreet van 22 december 2006, die luidt als volgt:*

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.

Deze geheimhoudingsplicht is van toepassing op alle informatie uit de mesttransporten in kwestie, die beschouwd kunnen worden als niet-milieu-informatie: bijvoorbeeld ‘hoedanigheid aanbieder’, ‘naam aanbieder’, ‘nr. landbouwer aanbieder’, ‘nr uitbater/exploitant aanbieder’, ‘naam afnemer’, hoedanigheid afnemer’, ‘losplaats’, laadplaats’, ‘datum’.”

4. Standpunt van de beroepsinstantie

Het Bestuursdecreet maakt, voor wat betreft de uitzonderingen op het recht op openbaarheid, een onderscheid naargelang het gaat om een aanvraag tot openbaarmaking die betrekking heeft op milieu-informatie dan wel op andere informatie. Artikel I.4, 11° van het Bestuursdecreet somt gedetailleerd op wat onder milieu-informatie moet verstaan worden.

De beroepsinstantie sluit zich aan bij het standpunt van de Mestbank namelijk dat volgende informatie niet moet beschouwd worden als milieu-informatie in de zin van artikel I.4, 11°, Bestuursdecreet: ‘hoedanigheid aanbieder’, ‘naam aanbieder’, ‘nr. landbouwer aanbieder’, ‘nr uitbater/exploitant aanbieder’, ‘naam afnemer’, hoedanigheid afnemer’, ‘losplaats’, laadplaats’, ‘datum’. Maar daarnaast is volgens de beroepsinstantie ook volgende informatie niet te beschouwen als milieu-informatie: ‘Document’ nummer, ‘Nr. uitbating/exploitatie aanbieder’, ‘Nr. uitbater/exploitant afnemer’, ‘nr. uitbating/exploitatie afnemer’, ‘naam voerder’, ‘nr. uitbating voerder’, ‘nummerplaat’, ‘getekend op MTIL door aanbieder/afnemer/voerder’, ‘gereden’, ‘status’.

Artikel II.34, 1° Bestuursdecreet bepaalt dat instanties een aanvraag, voor zover die geen betrekking heeft op milieu-informatie, moeten afwijzen “als de openbaarmaking afbreuk doet aan een geheimhoudingsverplichting, vastgesteld in een aangelegenheid waarvoor de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest bevoegd is”. Deze geheimhoudingsverplichting kan o.m. geregeld zijn in een decreet. Artikel 23, §6 van het Mestdecreet voorziet in een geheimhoudingsplicht. Artikel 23, §6, 1^{ste} lid bepaalt immers:

“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 1.3, 1°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.”

Artikel 23, §6, 1^{ste} lid van het Mestdecreet legt dus een geheimhoudingsplicht op aan o.a. de personeelsleden van de Mestbank met betrekking tot de in uitvoering van het Mestdecreet aangereikte gegevens en inlichtingen. Bijgevolg is de absolute uitzonderingsgrond, zoals bepaald in artikel II.34, 1° Bestuursdecreet voor de hierboven aangegeven niet milieu-informatie in casu terecht door de VLM ingeroepen.

De geheimhoudingsclausule in artikel 23, §6 Mestdecreet doet echter geen afbreuk doet aan de regeling inzake de openbaarmaking van milieu-informatie. Hierbij gaat het in casu dan om alle informatie die verband houdt met de hoeveelheid mest, de soort, de oorsprong, de inhoudswaarden van deze mest.

De VLM beroept zich voor de weigering tot inzage in deze informatie in eerste instantie op de uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel II.36, §1, tweede lid, 7° Bestuursdecreet. Voormeld artikel bepaalt dat een aanvraag om openbaarmaking dient afgewezen te worden indien het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie, wanneer deze informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren. Op basis van de informatie ontvangen van de VLM is de beroepsinstantie redelijkerwijze van oordeel dat voormelde milieu-informatie niet gelijk staat met de emissies naar het milieu, waardoor artikel II.36, §2, eerste lid Bestuursdecreet in casu geen toepassing vindt.

De uitzonderingsgrond in artikel II.36, §1, tweede lid, 7° Bestuursdecreet beoogt de bescherming van vertrouwelijke, aan een overheidsinstantie meegedeelde, commerciële en industriële gegevens, die in globo als ‘ondernemingsgegevens’ kunnen beschouwd worden. Het gaat in het algemeen om gegevens die voor de onderneming van belang zijn en waarvan de openbaarmaking van aard is haar nadeel te berokkenen. Deze uitzonderingsgrond wil dus verhinderen dat vertrouwelijke en bedrijfseigen informatie openbaar wordt gemaakt, om zo te vermijden dat, door inzicht te geven in de bedrijfsstrategie en de economische politiek van de onderneming, aan concurrenten een competitief voordeel wordt verschaft. De overheid zal de openbaarmaking van deze gegevens afwijzen als ze een vertrouwelijk karakter hebben, dat wil zeggen als na afweging blijkt dat het algemeen belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het ondernemingsbelang. Het moet gaan om de bescherming van een legitiem economisch belang, zijnde een belang dat gelegitimeerd is omwille van economische redenen.

De beroepsinstantie sluit zich aan bij het standpunt van de VLM dat “De transportdocumenten die opgevraagd worden bevatten info over de hoeveelheid mest, de inhoudswaarden van deze mest, de oorsprong van de mest en de namen van de aanbieders. Dit geheel aan gegevens staat een persoon gemakkelijk toe een duidelijk zicht te hebben op een aanzienlijk deel van de bedrijfsvoering van de betrokkene. Dit geldt eens te meer daar de betrokkene een mestverwerkingsinstallatie uitbaat, waarbij de aangevoerde mest als een soort van grondstof dient. De openbaarmaking van nadere gegevens over deze grondstof biedt een duidelijk beeld van de werking en productie van de betreffende covergistingsinstallatie. Daarnaast hebben de gevraagde gegevens ook betrekking op de identiteit van de aanbieders van de mest. De openbaarmaking hiervan zou ertoe leiden dat het gehele klantenbestand van de betrokkene gekend zou worden, wat logischerwijze schadelijk zou zijn voor de economische belangen van de betrokkene”.

De gegevens verlenen heel wat informatie over de economische activiteit van het betrokken bedrijf, waardoor een beeld van quasi de volledige (mogelijke) bedrijfsvoering aan het licht zou komen. Met de bescherming van het vertrouwelijke karakter van deze ondernemingsgegevens wordt duidelijk een gelegitimeerd economisch belang gevrijwaard, namelijk voorkomen dat er significante schade zou toegebracht worden aan de betrokkene door het openbaar maken van deze gegevens en daardoor de mogelijkheid creëren dat inzicht zou worden gegeven in de bedrijfsstrategie, bedrijfsvoering van de betrokkene in kwestie. De beroepsinstantie ziet geen enkel hoger belang ten dienste waarvan de openbaarmaking zou moeten worden bevolen. Bijgevolg werd de openbaarmaking van de gevraagde milieu-informatie volgens de beroepsinstantie op grond van artikel II.36, §1, tweede lid, 7° van het Bestuursdecreet in casu terecht geweigerd.

Artikel II.36, §1, tweede lid, 7° van het Bestuursdecreet voorziet wel nog de mogelijkheid dat de informatie toch openbaar wordt gemaakt, mits toestemming van de betrokkene. Bovendien voorziet het Bestuursdecreet eveneens dat de beroepsinstantie de betrokkene hiervoor contacteert, indien de betrokken overheidsinstantie het niet zelf heeft gedaan, wat in casu het geval blijkt te zijn. Gelet op concrete context waarbinnen het verzoek tot openbaarheid is gesteld, heeft de beroepsinstantie redelijkerwijze hiervan afgezien.

Uit het voorgaande besluit de beroepsinstantie dat het beroep tegen de weigering tot openbaarmaking van het gevraagde als **ongegron**d dient beschouwd te worden

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 27 september 2023 tegen de weigeringsbeslissing van de Vlaamse Landmaatschappij d.d. 15 september 2023 wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 26 oktober 2023

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter