

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

Dossiernummer: OVB/2024/143

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur en Afdeling hergebruik van overheidsinformatie

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 3 april 2024 diende ■■■ een verzoek in bij de Vlaamse overheid, Departement Omgeving, t.a.v. de secretaris-generaal, om een afschrift te verlenen en het hergebruik toe te staan van een aantal bestuursdocumenten, namelijk:

- de ammoniakemissie van de landbouwsector (afzonderlijk maar inclusief de mestverwerking) berekend per locatie die in de G8-scenarioberekening in het VLOPS-IFDM model wordt gebruikt. Hiermee wordt bedoeld de berekende waarden door toepassing van de maatregelen uit het G8 scenario, vertrekkende van de inputdata van de VMM die per locatie werd berekend met het EMAV model;
- de stikstofemissie (opgedeeld in ammoniak en stikstofoxiden indien beschikbaar) van de industriector die per locatie in de G8-scenario in het VLOPS-IFDM model wordt gebruikt; en
- de gegevens over de emissieveranderingen (verschil in emissies) tussen de situatie van het originele G8-scenario en de situatie met bijstellingen waarvan sprake in bijlage M "Wijzigingscontrole G8-scenario PAS" in de plan-MER van PAS en dit per locatie en afzonderlijk voor de verschillende doelgroepen waarvan sprake in de wijzigingscontrole (piekbelasters, mestverwerkingsinstallaties...).

Op 10 mei 2024 weigerde het Departement Omgeving (hierna Omgeving) het afschrift en het hergebruik van de gevraagde documenten.

Op 4 juni 2024 diende ■■■ beroep in bij de beroepsinstantie tegen deze weigeringsbeslissing d.d. 10 mei 2024. Dit beroep werd geregistreerd op 6 juni 2024.

Op 4 juli 2024 werd, in toepassing van artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet de beroepstermijn van dertig kalenderdagen verlengd tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 3 april 2024.

De in beroep aangevochten beslissing van Omgeving d.d. 10 mei 2024 maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het ingediende beroep van verzoeker d.d. 4 juni 2024 is ingesteld binnen de decretaal voorgeschreven termijn, conform artikel II.48, §1, derde lid van het Bestuursdecreet. Het beroep is bijgevolg tijdig ingediend en **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

Per schrijven dd. 10 mei 2024 heeft Omgeving aan de verzoeker laten weten de aanvraag tot openbaarheid van de vermelde documenten niet te kunnen inwilligen. De weigeringsmotieven zijn als volgt:

- het recht van de betrokken overheid op een eerlijk proces zou opwegen tegen het grondrecht van de openbaarheid van bestuur, omwille van volgende redenen:

* in het kader van de hangende vernietigingsprocedure bij de Raad van State gekend onder het rolnummer G/A 239.378/VII – 42.085 en ingesteld door █████ op 2 juni 2023 tegen het besluit van de Vlaamse Regering van 10 maart 2023 houdende vaststelling van een programmatische aanpak stikstof (PAS), zouden middelen ontwikkeld worden over het feit dat het plan-MER en de definitief vastgestelde PAS niet zouden steunen op betrouwbare emissiegegevens. Ook zou er zijn aangevoerd dat de procedure niet correct verlopen zou zijn, waarbij gewezen zou worden op de wijzigingscontrole waarin aanvullende berekeningen werden uitgevoerd om na te gaan of de wijzigingen op grond van de inspraak uit het openbaar onderzoek potentieel zouden noodzaken tot een wijziging van de conclusies van het plan-MER;

* bijgevolg zou het Departement Omgeving niet verplicht kunnen worden om de gevraagde gegevens mee te delen. Omgeving zou niet kunnen worden gevraagd om stukken voor te leggen aan een partij met wie zij reeds in een procedure is verwickeld, en die deze stukken vervolgens zou proberen te gebruiken tegen deze overheid in de hangende procedure. Dit zou de wapengelijkheid en het recht op een eerlijk verloop van het proces in het gedrang brengen;

* er zouden specifieke regels zijn die de inzagemogelijkheden van documenten betreffende zaken die aanhangig zijn bij de Raad van State bepalen. Het zou het Auditoraat of de Raad van State toekomen om de neerlegging van aanvullende stukken te bevelen; en

* dat de gevraagde informatie (deels) betrekking zou hebben op emissies in het milieu, zou niet tot een andere beoordeling leiden. Ook hier zou het recht op een eerlijk proces primeren.

2. Inhoud van het beroepschrift

■ is van oordeel dat deze argumenten niet volstaan om de aanvraag tot openbaarheid van de gevraagde documenten af te wijzen en dat er bijgevolg wel degelijk een afschrift van deze documenten moet worden meegedeeld.

Overeenkomstig artikel II.36, § 1, lid 2, 8° van het Bestuursdecreet geldt 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 een van de volgende belangen:

- de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te krijgen;

- voorts bepaalt artikel II.36, §2, lid 2 voor de uitzonderingsgronden, vermeld in paragraaf 1, lid 2, 3°, 4°, 6°, 8° en 10°, “dat in aanmerking [wordt] genomen of de informatie waarom verzocht wordt, betrekking heeft op emissies in het milieu”. Hieruit volgt dat voor milieu-informatie die emissiegegevens bevat een ruimere openbaarmaking geldt.

De beroeper meent dat het verzoek tot openbaarmaking ten onrechte werd geweigerd. Betreffende de toepassing van artikel II.36, § 1, lid 2, 8° van het Bestuursdecreet.

De beroeper meent, op grond van de ruime uitleg die het Hof van Justitie aan het begrip “informatie over emissies in het milieu” geeft, dat moet worden geoordeeld dat de in casu gevraagde informatie gegevens zijn waartoe het publiek toegang moet hebben om na te gaan of de ammoniakemissies correct zijn beoordeeld in het kader van het Decreet van 26 januari 2024 over de programmatische aanpak stikstof (hierna: “Stikstofdecreet”) en de modelleringen (waaronder deze van het G8-scenario) die daaraan ten grondslag liggen. De omstandigheid dat het in casu gaat om een berekening van de ammoniakemissie (de output) door middel van het EMAV-model en dat de gevraagde gegevens de input vormen voor dit model en voor de berekening van de ammoniakemissie, doet hieraan niets af (beslissing OVB/2021/201 van de beroepsinstantie openbaarheid van bestuur). Omgeving stelt in de weigeringsbeslissing vast dat Xxx de gevraagde bestuursdocumenten zou gebruiken tegen het Vlaamse Gewest in het kader van lopende procedure voor de Raad van State gekend onder het rolnummer G/A 239.378/VII – 42.085, omdat in deze procedure aangevoerd werd dat (i) het plan-MER en de definitief vastgestelde PAS niet zouden steunen op betrouwbare emissiegegevens en (ii) in de wijzigingscontrole aanvullende berekeningen werden uitgevoerd om na te gaan of de wijzigingen op grond van de inspraak uit het openbaar onderzoek potentieel zouden noodzaken tot een wijziging van de conclusies van het plan-MER. Omgeving beroept zich in die mate dan ook op de relatieve uitzonderingsgrond die vervat ligt in artikel II.36, §1, lid 2, 8° van het Bestuursdecreet. Omgeving oordeelt namelijk dat de openbaarmaking van de gevraagde documenten niet zou opwegen tegen het recht van het Vlaamse Gewest op wapengelijkheid en een eerlijk proces. De toepassing van artikel II.36, §1, lid 2, 8° van het Bestuursdecreet vereist een *in concreto* belangenafweging tussen het belang van de openbaarmaking van de emissiegegevens en het belang van de bescherming van de wapengelijkheid van het Vlaamse Gewest in het kader van de procedure voor de Raad van State. Het moet hierbij gaan om het belang van de gemeenschap, zoals: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu, enz. Omgeving beperkt zich in haar motivering louter tot het stellen dat de gevraagde bestuursdocumenten betrekking hebben op de lopende vernietigingsprocedure bij de Raad van State, en dat ■ de gevraagde bestuursdocumenten zou proberen gebruiken tegen het Vlaamse Gewest, zo stelt de beroeper. Van enige belangenafweging in concreto zou er aldus geen sprake zijn.

In voorliggend verzoek tot openbaarmaking is het voor ■ onduidelijk hoe de openbaarmaking van de gevraagde bestuursdocumenten de rechtspleging en het eerlijk verloop van een proces onmogelijk zou maken, minstens wordt dit aspect volgens de beroeper niet afdoende gemotiveerd in de

weigeringsbeslissing. In casu weegt het belang bij de openbaarmaking volgens de beroeper zwaarder door dan het belang van de bescherming van de wapengelijkheid van het Vlaamse Gewest. Het belang van de opgevraagde emissiegegevens – zijnde milieu-informatie – kadert in (i) de discussie of de PAS-maatregelen wel een afdoende evenwicht bereiken tussen de bescherming van het leefmilieu en de rechten van de gehele landbouwsector; en (ii) de beoordeling van de wetenschappelijke deugdelijkheid van de plan-MER en de passende beoordeling die aan de grondslag van het stikstofbeleid liggen. De niet-mededeling van de opgevraagde milieu-informatie maakt volgens de beroeper elke maatschappelijke discussie daaromtrent onmogelijk. Het gaat onmiskenbaar om een discussie met groot maatschappelijk belang. Gelet op het belang dat milieubescherming heeft in de samenleving, dient de openbaarheid van emissiegegevens volgens de beroeper dat milieubelang. De gevraagde openbaarmaking van de milieu-informatie zou bovendien het maatschappelijk debat objectiveren (meten is weten). Het openbaar belang dat met de openbaarmaking van de gevraagde emissiegegevens gediend zou zijn (de deugdelijkheid van de maatregelen die de landbouwsector raken, alsook het milieubelang dat verbonden is met de openbaarmaking van emissiegegevens), primeert volgens de beroeper aldus op de bescherming van het belang van de wapengelijkheid in hoofde van het Vlaamse Gewest.

Voorts doet de mogelijkheid voor de Raad van State om overeenkomstig artikel 23 van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State de overheid te verzoeken om stukken voor te leggen die nodig zijn voor de beslechting van het hangende rechtsgeding, hieraan geen afbreuk, aldus de beroeper. Het komt bovendien enkel het auditoraat en, in het uiterste geval, de Raad toe om die informatie al dan niet op te vragen bij een van de partijen en over te maken met het oog op de oplossing van het geschil. In de praktijk gebeurt dat zeer zelden en pas indien de informatie geen deel uitmaakt van het administratief dossier en het er deel van uit moet maken. ■■■ stelt er dus geen enkel vat op te hebben of de betwiste gegevens al dan niet zullen worden opgevraagd door de Raad. Zoals supra toegelicht, reikt het belang van deze gegevens volgens de beroeper overigens verder dan de procedure die thans hangende is voor de Raad.

Tot slot benadrukt ■■■ dat voor milieu-informatie een ruimere openbaarmaking geldt. Overeenkomstig artikel II.36, §2, lid 2 van het Bestuursdecreet wordt in het kader van de besproken uitzonderingsgrond immers “in aanmerking genomen of de informatie waarom verzocht wordt, betrekking heeft op emissies in het milieu.”

De beroeper besluit dat Omgeving ten onrechte een beroep gedaan heeft op de uitzondering vervat in artikel II.36, §1, lid 2, 8° van het Bestuursdecreet om een afschrift van de gevraagde bestuursdocumenten te weigeren.

3. Standpunt van Departement Omgeving

Op 11 juni 2024 contacteerde de beroepsinstantie het Departement Omgeving voor toelichting bij het ingenomen standpunt naar aanleiding van het openbaarheidsverzoek van ■■■.

Op 17 juni 2024 deelde de secretaris-generaal van Departement Omgeving volgend standpunt mee aangaande de concrete motivering van de weigering:

“Ten onrechte wordt in het beroep aangevoerd dat de uitzonderingsgrond van artikel II.36, §1, tweede lid, 8° van het Bestuursdecreet zonder in concreto motivering ingeroepen werd in de beslissing tot weigering van het openbaarheidsverzoek.

Art. II.36, §1, tweede lid, 8° Bestuursdecreet betreft een zgn. relatieve uitzonderingsgrond in het kader van de openbaarheid van bestuur. De openbaarmaking wordt slechts afgewezen indien het beschermde belang door de openbaarmaking zou worden aangetast en er wordt vastgesteld dat het algemeen belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het beschermde belang. De beoordeling en belangenafweging moeten

blijken uit de motivering in de bestreden beslissing zelf of, minstens, uit de stukken van het administratief dossier. Deze motivering moet voldoende geconcretiseerd zijn (RvS 12 februari 2021, nr. 249.826, Van der Hoeven). De betrokken overheid beschikt hierbij over een discretionaire beoordelingsmarge. In geval van betwisting in rechte zal de rechter ten aanzien van die beslissing enkel een marginaal wettigheidstoezicht kunnen uitoefenen, waarbij wordt nagegaan of de bevoegde overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan met een zorgvuldige beoordeling tot haar besluit is gekomen (RvS 10 november 2023, nr. 257.841, nv Patrilaam).

In de memorie van toelichting werd de uitzonderingsgrond in het kader van de bescherming van de rechtspleging en de vrijwaring van het recht op een eerlijk proces als volgt geduid:

“Deze uitzonderingsbepaling stelt dat bestuursdocumenten betreffende aangelegenheden die het voorwerp uitmaken van een burgerlijk of administratief rechtsgeding, niet voor openbaarheid in aanmerking komen. Deze uitzonderingsgrond is ingegeven door het deontologisch probleem waarmee de overheid geconfronteerd wordt wanneer zij gegevens ter beschikking moet stellen die in een rechtsgeding, waarbij die overheid zelf partij is, tegen haar kunnen gebruikt worden.

Bovendien zijn er specifieke regels die de inzagemogelijkheden bepalen van documenten betreffende zaken die aanhangig zijn bij de gerechtelijke instanties.

In het decreet wordt tevens benadrukt dat de bedoeling van deze uitzondering erin bestaat om de rechtspleging en het eerlijk verloop van een proces mogelijk te maken.” (Parl.St. VI.P. 2017-2018, stuk 1656, nr. 1, 63)

Deze uitzonderingsgrond poogt in hoofde van de overheid een eerlijk verloop van de rechtspleging te vrijwaren. Daarmee wordt beoogd om de nadelen te voorkomen die zouden kunnen voortvloeien uit de op een overheid rustende verplichting om gegevens ter beschikking te stellen die tegen haar in een burgerlijk of administratief rechtsgeding kunnen worden gebruikt. De decreetgever heeft daarmee de overheid in de mogelijkheid willen stellen om in een burgerlijk of administratief rechtsgeding met gelijke wapens op te treden (RvS 28 maart 2019, nr. 244.047, bv Petrochemical Pipeline Services).

Er kan niet ernstig betwist worden dat wel degelijk een op concrete elementen gesteunde motivering werd opgegeven bij de verwerping van het openbaarheidsverzoek. Bovendien moet die vereiste in haar juiste context gezien worden. De afweging mag niet louter op een abstracte manier worden ingeroepen, maar er moet concreet worden aangetoond dat het gevraagde bestuursdocument verband houdt met een bestaand rechtsgeding en tegen een overheidsinstantie kan worden aangewend. In die zin werd reeds door de Beroepsinstantie beslist in o.m. de zaken OVB/2021/250 en OVB/2022/150.

Die verantwoording ligt te dezen voor.

In de beslissing werd aangehaald dat de verzoekende partij op 2 juni 2023 bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld tegen het besluit van de Vlaamse Regering van 10 maart 2023 houdende vaststelling van een programmatische aanpak stikstof (PAS). De door de Vlaamse Regering vastgestelde PAS vormde de basis voor het Decreet van 26 januari 2024 over de programmatische aanpak stikstof. Deze procedure is bij de Raad van State gekend onder het rolnummer G/A 239.378 / VII – 42085.

Het in het geding zijnde openbaarheidsverzoek heeft concreet betrekking op de volgende gegevens:

- de ammoniakemissie van de landbouwsector (afzonderlijk maar inclusief de mestverwerking) berekend per locatie die in de G8-scenarioberekening in het VLOPS-IFDM model wordt gebruikt. Hiermee wordt bedoeld de berekende waarden door toepassing van de maatregelen uit het G8 scenario, vertrekkende van de inputdata van de VMM die per locatie werd berekend met het EMAV model;
- de stikstofemissie (opgedeeld in ammoniak en stikstofoxiden indien beschikbaar) van de industriesector die per locatie in de G8-scenario in het VLOPS-IFDM model wordt gebruikt; en
- de gegevens over de emissieveranderingen (verschil in emissies) tussen de situatie van het originele G8-scenario en de situatie met bijstellingen waarvan sprake in bijlage M “Wijzigingscontrole G8-scenario PAS”

in de plan-MER van PAS en dit per locatie en afzonderlijk voor de verschillende doelgroepen waarvan sprake in de wijzigingscontrole (piekbelasters, mestverwerkingsinstallaties...).

Het openbaarheidsverzoek heeft betrekking op de gegevens die in het kader van de voorbereiding van de PAS gebruikt werden om scenarioberekeningen uit te voeren, dit met het oog op een afweging van de diverse beleidsopties (of scenario's) in het licht van de zgn. 2030-doelstelling, i.e. tegen het jaar 2030 voor elk A-habitattype in een SBZ-H de gemiddelde overschrijding van de kritische depositiewaarde (KDW) met minstens 50% reduceren ten opzichte van de toestand in het referentiejaar 2015. Daartoe werd gebruik gemaakt van het zgn. VLOPS-IFDM model (bestaande uit een combinatie van twee modellen, namelijk VLOPS en IFDM; door deze twee modellen te combineren, kunnen gedetailleerde simulaties worden uitgevoerd die rekening houden met zowel de verspreiding van stikstof in de lucht als de uiteindelijke depositie op de bodem). Het zgn. G8-scenario is het door de Vlaamse Regering weerhouden emissiereductiescenario, omvattende een aantal generieke emissiereducties die van toepassing zijn over heel Vlaanderen. De PAS voegt aan dat scenario nog een pakket bijkomende maatregelen toe in de zgn. maatwerkgebieden, waar de generieke maatregelen op zich niet volstaan om de 2030-doelstelling te realiseren (dit is het zgn. M8-scenario).

De effecten van de generieke maatregelen op de emissies van de inrichtingen op het grondgebied van het Vlaamse Gewest worden in het model ingegeven om vervolgens in kaart te brengen hoe dit zich op het niveau van de deposities binnen SBZ-H vertaalt. De [REDACTED] wenst de emissiegegevens voor alle emissiebronnen binnen de sectoren industrie en landbouw te bekomen. Bovendien wenst men die gegevens niet alleen te bekomen voor het oorspronkelijke G8-scenario (de eerste twee vragen), maar ook voor het bijgestelde scenario dat aan een wijzigingscontrole onderworpen werd (de derde vraag).

De openbaarheid van voormelde gegevens werd geweigerd omdat er een duidelijke rechtstreekse band is tussen het verzoek tot openbaarheid en het hangende beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State, wat alleen maar in de verf wordt gezet doordat beide verzoeken uitgaan van dezelfde partij. [REDACTED] heeft het beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State ingesteld omdat de PAS een belangrijke impact zou hebben op de landbouwsector, en het beroep er aldus toe strekt de belangen van haar leden landbouwers te beschermen, zo wordt aangevoerd bij de uiteenzetting van het belang bij het beroep. Als vzw komt [REDACTED] dus op voor een welbepaalde belangengroep, wat zich vertaalt in de bij de Raad van State aangevoerde middelen.

In het verzoekschrift worden een hele reeks wettigheidskritieken aangevoerd. Inzonderheid wordt aangevoerd dat in de uiteindelijk door de Vlaamse Regering vastgestelde PAS wijzigingen werden doorgevoerd ten aanzien van het in het oorspronkelijke plan-MER onderzochte G8-scenario, waarbij de wijzigingscontrole die naar aanleiding van die wijzigingen werd uitgevoerd (en die geïntegreerd werd in het uiteindelijk goedgekeurde plan-MER) gebreken zou vertonen en niet correct tot stand zou gekomen zijn.

Verder wordt aangevoerd dat het plan-MER en de passende beoordeling voor andere sectoren dan de landbouw zouden uitgaan van onvolledige emissiegegevens, zodat de emissiebijdrage van de landbouw zou overschat worden. Verder wordt aangekaart dat de beoordelingskaders voor stikstofemissies die voor de diverse sectoren aangereikt worden met het oog op de uitvoering van de habitattoets op projectniveau, een ongeoorloofd verschil in behandeling zouden instellen ten koste van de landbouw.

Bemerk dat in het vierde middel in het beroep bij de Raad van State wordt ingeroepen dat niet alle gegevens waarnaar het plan-MER verwijst ter inzage gelegd werden tijdens het openbaar onderzoek, met name wijzend op een wetenschappelijke studie waarin ondanks een openbaarheidsverzoek geen inzage zou verleend zijn. De verzoekende partij ziet daarin een reden om tot de onwettigheid van de MER-procedure en de uiteindelijke besluitvorming te concluderen.

Er is dus overduidelijk een band tussen het openbaarheidsverzoek en de hangende procedure. Het lijkt geen twijfel dat de informatie die in het kader van het openbaarheidsverzoek ingewonnen wordt, vervolgens ook zal gebruikt worden in een poging de onwettigheid aan te tonen van de door de Vlaamse Regering vastgestelde PAS, en allicht ook in een beroep tegen het Stikstofdecreet bij het Grondwettelijk Hof (de termijn om dergelijk beroep in te dienen bedraagt 6 maanden te rekenen vanaf de publicatie in het Belgisch Staatsblad die plaatsvond op 22 februari 2024).

Terecht werd dan ook beslist:

“Gelet op de hangende procedure bij de Raad van State, nota bene ingesteld door u als verzoeker in het kader van de openbaarheid van bestuur, kan het Departement Omgeving redelijkerwijze niet verplicht worden om de gevraagde gegevens mee te delen. Ook voor de overheid geldt dat van haar niet gevraagd kan worden om stukken voor te leggen aan een partij met wie zij al in een procedure verwickeld is, en die deze stukken vervolgens zal proberen te gebruiken tegen deze overheid in de hangende procedure. Dit zou de wapengelijkheid en het recht op een eerlijk verloop van het proces in het gedrang brengen.

Bovendien zijn er specifieke regels die de inzagemogelijkheden bepalen van documenten betreffende zaken die aanhangig zijn bij de Raad van State. Het Vlaams Gewest heeft als verwerende partij in de procedure bij de Raad van State zoals vereist door de procedureregeling haar memorie van antwoord en de stukken van het administratief dossier neergelegd. Het zal desgevallend de Auditeur bij de Raad van State of de Raad van State zelf toekomen om de opportuniteit c.q. de noodzaak van neerlegging van aanvullende stukken te bevelen, dit in het kader van de inquisitoriale aard van de procedure bij de Raad van State.

Om die redenen dient op grond van een afweging van de belangen geoordeeld te worden dat het recht van de betrokken overheid op een eerlijk proces in deze concrete omstandigheden opweegt tegen het grondrecht van de openbaarheid van bestuur, en de weigering tot vrijgave verantwoord is.”

De uitzonderingsgrond werd voorzien omdat één partij anders op grond van de openbaarheid van bestuur verplicht zou kunnen worden stukken in het gerechtelijk debat te brengen die tegen haar (of een andere aan openbaarheid onderworpen overheidsinstantie) zouden kunnen pleiten, daar waar de andere partij, in casu **XXX**, enkel die elementen die haar eis ondersteunen, kenbaar mag maken om het oordeel van de rechter te beïnvloeden. Het is dan ook terecht een vast standpunt van de Beroepsinstantie dat de uitzonderingsgrond van artikel II.36, §1, lid 2, 8° Bestuursdecreet een correctief is op de openbaarheid om te beletten dat een instantie zou worden verplicht in een rechtsgeding de tegenpartij informatie ter beschikking te stellen die vervolgens tegen haar (of een andere aan openbaarheid onderworpen overheidsinstantie) wordt uitgespeeld.

Verder wordt door **XXX** opgeworpen dat tevens rekening moet gehouden worden met andere maatschappelijke belangen dan het louter processuele belang van het Vlaamse Gewest in het kader van de hangende procedure. Gesteld wordt dat de vrijgave van deze gegevens zou beantwoorden aan een groot maatschappelijk belang, nu de openbaarheid van emissiegegevens van belang zou zijn in functie van de milieubescherming, het maatschappelijk debat en om de deugdelijkheid te beoordelen van de maatregelen die in het kader van de PAS opgelegd worden aan de landbouwsector.

Hier dienen toch een aantal zaken in het juiste perspectief gezien te worden. Vooreerst is het duidelijk dat **XXX** in deze niet optreedt ter behartiging van het algemeen belang, maar wel als voorvechter van de belangen van één specifieke doelgroep, namelijk die van haar leden. In het beroep bij de Raad van State wordt gesteld dat de landbouwsector zonder redelijke verantwoording aan een strenger regime zou worden onderworpen dan andere sectoren. Het openbaarheidsverzoek maakt deel uit van een fishing expedition in de hoop dat de vrijgave van bepaalde gegevens die gebruikt werden in het kader van de voorbereiding van het plan-MER nieuwe argumenten zou kunnen opleveren of bestaande argumenten zou kunnen versterken.

Verder is het niet zo dat het Vlaamse Gewest zou weigeren om emissiegegevens van bepaalde inrichtingen vrij te geven, want dat is niet het voorwerp van het openbaarheidsverzoek. Het openbaarheidsverzoek ziet niet op gegevens inzake bestaande emissies, maar op de gemodelleerde emissies in geval van implementatie van de G8-maatregelen die in het VLOPS-IFDM-model werden ingegeven om depositieberekeningen uit te voeren. Dit zijn dus computersimulaties bestemd voor de MER-deskundigen. De uitkomst van deze berekeningen werd niet achtergehouden, maar maakt precies het voorwerp uit van het plan-MER dat volgens de gebruikelijke regels aan de openbaarheid werd onderworpen.

Het is dus volledig onjuist te stellen dat het Vlaamse Gewest bepaalde emissiegegevens zou willen onttrekken aan het maatschappelijk debat. Er bestaat evenwel geen enkele verplichting om louter berekende waarden bestemd voor een MER-deskundige vrij te geven. Die berekeningen zijn complex en louter theoretisch, en kaderen louter in de voorbereiding van het MER. Het MER zelf wordt wel ter inzage gelegd, met overigens ook een niet-technische samenvatting om de begrijpbaarheid voor het publiek ervan te verhogen.”

4. Standpunt van de beroepsinstantie

In het stikstofdebat is er volgens de beroeper sprake van onjuiste cijfers die zouden gebruikt worden voor de opmaak van de PAS. De beroeper verwijt het Vlaamse Gewest o.m. het gebruik van achterhaalde en foutieve gegevens (bvb. gebrek aan wetenschappelijke zekerheid; verschillende soorten emissies worden op verschillende manieren benaderd; gebruik van verschillende drempelwaarden) en men vraagt daarom de betreffende bestuursdocumenten op.

Volgens de beroeper lukt het niet om een juiste modellering van de feitelijke realiteit te maken en laten de gehanteerde cijfers derhalve niet toe om met voldoende wetenschappelijke zekerheid te besluiten dat de beoogde doelstellingen van de PAS (m.n. de reductie van stikstof) gehaald zullen worden. Daarom wordt bij de Raad van State de vernietiging gevorderd van het Besluit van de Vlaamse Regering van 10 maart 2023 (het “PAS-besluit”).

In zijn verzoekschrift bij de Raad van State wijst de beroeper op de ontoereikendheid van het (milieu)onderzoek dat ten grondslag ligt aan de PAS. De belangrijkste middelen uit het verzoekschrift bij de Raad van State worden hieronder samengevat.

Het verzoekschrift bij de Raad van State namens █████ tot vernietiging van het PAS-besluit

Volgens de beroeper is er sprake van een gebruik van onvolledige of niet precieze gegevens om de emissiereducerende maatregelen vast te stellen. Dit terwijl er met de voorziene maatregelen wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel mag bestaan dat het betrokken plan of project schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken SBZ.

De vooropgestelde emissiereducties gaan volgens de beroeper uit van een onzorgvuldige feitenbevinding en laten derhalve niet toe om de emissiereducties op zorgvuldige wijze te berekenen.

Dat de verwerende partij (i.e. het Vlaamse Gewest) deze leemte in het effectenonderzoek trachtte op te vangen middels een zgn. wijzigingscontrole, die zelf ook milieukundige gebreken zou vertonen, niet werd uitgevoerd door erkende MER-deskundigen en evenmin opnieuw aan het publiek en de adviserende instanties werd voorgelegd, zou volgens de beroeper ook problematisch zijn.

Beroeper stelt dat oudere cijfers slechts kunnen worden aangewend, voor zover ze nog steeds stroken met de actuele feitelijke toestand. De beroeper betwijfelt of het milieuonderzoek vertrok vanuit een juiste inschatting van de realiteit. Indien het startpunt van het milieuonderzoek op verkeerde gegevens steunt,

zit het PAS en de maatregelen die erin vervat liggen immers per definitie op een fout spoor, zo luidt het verzoekschrift.

De gegevens die gehanteerd worden in het plan-MER en de passende beoordeling zijn volgens de beroeper ontoereikend om een juiste modellering van de feitelijke realiteit te maken en laten derhalve niet toe om met voldoende wetenschappelijke zekerheid te besluiten dat de beoogde doelstellingen van de PAS (m.n. de reductie van stikstof) gehaald zullen worden.

Specifiek voor wat de landbouwsector betreft, geldt dat de PAS bij de beoordeling van de impact van de maatregel waarmee de zogenaamde piekbelasters worden stopgezet, uitgaat van de gegevens uit de mestbankaangiften voor het jaar 2015. Daarnaast worden ook de emissiereductiedoelstellingen voor landbouwinrichtingen met vleesvee, melkvee of mestkalveren alsook mestverwerkingsinstallaties berekend op basis van de emissies van 2015.

Het plan-MER en de passende beoordeling hanteren volgens de beroeper de emissiegegevens (vanuit de mestbankaangifte) uit het jaar 2015 als referentie voor de modellering (depositieberekeningen op macroniveau op basis van het EMAV-, IFDM- en VLOPS-model) van de stikstofemissies en -deposities in Vlaanderen alsook om na te gaan wat de effecten zijn van de PAS-maatregelen ten opzichte van het referentiejaar 2015. Echter zouden de meest recente emissie- en depositiecijfers volgens de beroeper niet de gegevens zijn van het jaar 2015, maar wel deze van het jaar 2020 en 2021. Ondertussen hebben zich volgens de beroeper belangrijke evoluties voorgedaan tussen het jaar 2015 en het jaar 2021. De impact van deze ingrepen op de stikstofemissies en -deposities werden volgens de beroeper niet mee in kaart gebracht, niettegenstaande er meer recente emissie- en depositiecijfers voorhanden zijn van het jaar 2020-2021.

De wijzigingscontrole waarvan sprake hierboven heeft volgens de beroeper niet geleid tot een herberekening van de verschillende scenario's om de reductiedoelstellingen te bereiken, rekening houdend met de meest recente cijfergegevens en de verschillende inspanningen die recent nog door de landbouwsector werden verricht. Aan het uitgangspunt van het plan-MER en de passende beoordeling (m.n. vertrekkende van het referentiejaar 2015) is niets gewijzigd, zo wordt besloten in het eerste middel van het verzoekschrift tot vernietiging van het PAS-besluit.

Tevens wordt daarin opgeworpen dat de voortoetsdrempel voor NO_x-emissies verschilt van de voortoetsdrempel voor NH₃-emissies. De soepelere voortoetsdrempel voor NO_x-emissies is volgens de beroeper ingegeven vanuit de veronderstelling dat de (weliswaar foutief, zie immers *supra*, eerste middel) berekende daling in NO_x-emissies gedurende de voorbije jaren zich in de toekomst verder zal zetten als gevolg van bestaand beleid, met in het bijzonder de maatregelen uit het Luchtbeleidsplan 2030. De PAS gaat volgens de beroeper ten onrechte uit van de realisatie van deze gunstige effecten, terwijl die op heden nog niet vaststaan. Aangezien de vooropgestelde drempelwaarde voor NO_x-emissies uitgaat van verkeerde veronderstellingen, voldoet de drempelwaarde niet aan de vereiste wetenschappelijke zekerheid, zo meent de beroeper.

In een volgend middel laakt de beroeper het ongeoorloofd onderscheid tussen oude en nieuwe piekbelasters, alsook de schending van het eigendomsrecht. De vooropgestelde emissiereducties voor NH₃-emissies afkomstig van landbouw zouden niet vertrekken vanuit de meest actuele cijfergegevens en evenmin rekening houden met toekomstige demografische evoluties die zullen leiden tot een afname van de NH₃-emissies. Aangezien de vooropgestelde reductiedoelstellingen zouden uitgaan van verkeerde aannames, geldt dat de emissiereductiedoelstellingen voor NH₃-emissies mogelijk verder reiken dan hetgeen nodig is om de instandhouding en bescherming van de Vlaamse SBZ's (speciale beschermingszones) te waarborgen. Op basis van het gevoerde onderzoek staat het volgens de beroeper niet vast dat het

bemestingsverbod effectief noodzakelijk is in het kader van de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen.

In nog een ander middel wordt opgeworpen dat het Vlaamse Gewest de lacunes in het gevoerde (milieu)onderzoek niet heeft rechtgezet alvorens de PAS definitief goed te keuren; de inspraakrechten zouden bovendien slechts geëerbiedigd worden indien het publiek toegang krijgt tot de belangrijke stukken die ten grondslag liggen aan het gevoerde onderzoek. De PAS noch het plan-MER noch de passende beoordeling zouden aangepast zijn in functie van de opmerkingen tijdens het openbaar onderzoek; het Vlaamse Gewest heeft volgens de beroeper evenmin op deugdzame wijze toegelicht waarom het gevoerde milieuonderzoek wel toereikend zou zijn; tijdens het openbaar onderzoek werd volgens de beroeper niet alle relevante informatie ter beschikking gesteld aan het publiek.

Het ontwerp-PAS, het bijhorende ontwerp plan-MER en passende beoordeling werden aan een openbaar onderzoek onderworpen van 19 april 2022 tot en met 17 juni 2022. De beroeper verwijt het Vlaamse Gewest (na het openbaar onderzoek en verwerking van de bezwaren) nog steeds niet te hebben toegelicht waarom men geen gebruik heeft gemaakt van de beschikbare recentere gegevens omtrent de NO_x- en NH₃-emissies om op basis daarvan de maatregelen in de PAS vast te stellen. Op basis van een nietszeggend antwoord, achtte de Vlaamse Regering het volgens de beroeper (onterecht) niet nodig om het gevoerde milieuonderzoek bij te stellen. In haar antwoord op de bezwaren worden volgens de beroeper louter de uitgangspunten van het plan-MER en de passende beoordeling herhaald zonder een deugdelijke onderbouwing te bieden waarom in het milieuonderzoek wordt vertrokken vanuit verouderde en onvolledige cijfergegevens niettegenstaande meer recente en concrete cijfergegevens beschikbaar zijn.

Volgens de beroeper volgt uit de nuttige werking van het recht op inspraak nochtans dat alle relevante informatie waarop het plan-MER steunt mee ter inzage wordt gelegd. Immers, als het plan-MER verwijst naar elders beschikbare informatie die een belangrijk uitgangspunt van het plan-MER blijkt te vertegenwoordigen zonder dat deze informatie ook beschikbaar wordt gesteld, heeft het onderwerpen van het plan-MER aan een openbaar onderzoek weinig zin.

Volgens de beroeper moet worden vastgesteld dat niet alle relevante informatie ter beschikking werd gesteld in het openbaar onderzoek, waardoor de inspraakrechten van het publiek op belangrijke wijze werden beknot. Zo blijkt uit de ontwerp-passende beoordeling dat de berekeningen op basis waarvan een verschillend beoordelingskader wordt opgesteld voor NO_x- en NH₃-emissie gebaseerd zijn op een studie van 2022 van dhr. Lefebvre. Een en ander blijkt uit bepaalde uittreksels uit de passende beoordeling, aldus de beroeper.

Bijgevolg moet volgens de beroeper worden vastgesteld dat, niettegenstaande er tijdens het openbaar onderzoek fundamentele kritiek werd geuit op de uitgangspunten van de PAS (met name de berekeningswijze van de NO_x- en NH₃-emissies), alsook op de wijze waarop deze geïncorporeerd werden in de maatregelen van de PAS (zoals de vooropgestelde significantiekaders alsook de nulbemestingsregeling), er hieromtrent op geen enkele wijze tegemoet werd gekomen en de Vlaamse Regering ten onrechte ervan uit is gegaan dat de PAS op basis van het gevoerde onderzoek kon worden vastgesteld. De Vlaamse Regering zou derhalve de nuttige werking van de inspraakreactie miskend hebben en de PAS met miskenning van het motiveringsbeginsel hebben vastgesteld.

Daarnaast blijkt dat de belangrijkste informatie die aangewend werd voor de bepaling van de technische parameters van het weerhouden significantiekader voor de NO_x- en NH₃-emissies, met name een studie van W. Lefebvre uit 2022, niet ter inzage van het publiek werd gelegd. Het inspraakrecht van het publiek is om die reden dan ook op belangrijke wijze beknot, aldus de beroeper.

Gebruik van modellen op stikstofdeposities te berekenen

Om de stikstofdepositie te berekenen worden er modellen ingezet. Deze modellen berekenen de depositie van de relevante stikstofverbindingen. Dit gebeurt op basis van de best beschikbare gegevens over emissiebronnen en hoe emissies zich verspreiden door de atmosfeer, rekening houdend met de chemische omzettingen van stikstof en het weer (windkracht en richting, regen, etc.). De beschikbare metingen worden gebruikt om de modellen te toetsen (bij iedere modellering zijn er weliswaar onzekerheden). Zo wordt de output van EMAV, met andere woorden de berekende geografisch gespreide ammoniakemissie, gebruikt voor o.a. de input voor het VLOPS-model.

Deze modellen zijn tevens noodzakelijk om de effecten van maatregelen en nieuwe ontwikkelingen door te rekenen. De modellen moeten dienen om beter te begrijpen welke emissies verantwoordelijk zijn voor welke deposities.¹

De gebruikte modellen worden ook via de media in vraag gesteld door de beroeper.

Zie bijvoorbeeld <https://vilt.be/nl/nieuws/hoe-zit-het-vlaams-stikstofdepositiebeleid-van-vandaag-in-elkaar> waarbij het artikel eindigt met de volgende quote: *“Xxx reageert alvast positief op het engagement om na 2030 te evolueren van een depositiemodel naar een emissiereductiemodel. “Voor ons mag dit liever vandaag dan morgen”, zegt de landbouwvereniging. “Het huidige model waarbij men uitgaat van deposities in plaats van emissies heeft een zeer grote foutenmarge en is geen basis om correct de impact van de inspanningen van een landbouwbedrijf op een bepaald natuurgebied door te rekenen. Daarom pleit Xxx er al lange tijd voor om te werken met een model gebaseerd op de stikstofuitstoot van een bedrijf. Dit is veel correcter in te schatten, te monitoren en zorgt ervoor dat we echt stappen vooruit kunnen zetten in het reduceren van stikstof.”*

Emissies

Zoals eerder vermeld in o.m. de beslissing van de beroepsinstantie d.d. 1 juli 2021 met als kenmerk OVB/2021/201, maakt het Bestuursdecreet voor wat betreft de uitzonderingsgronden een onderscheid tussen enerzijds bestuursdocumenten die milieu-informatie bevatten en anderzijds bestuursdocumenten die geen milieu-informatie bevatten. Artikel I.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 beschouwd worden als milieu-informatie, zo blijkt bijvoorbeeld ook dat, op grond van artikel I.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. In casu bevat het gevraagde ongetwijfeld milieu-informatie in de zin van artikel I.4, 11° van het 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”. 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,

¹ [Berekenen met modellen | RIVM](#)

[Rapport_dOMG-VITO_Realiteitstoets_2023_xfd8rn.pdf \(vlaanderen.be\)](#) <https://www.vmm.be/lucht/evolutie-luchtkwaliteit/hoe-wordt-de-uitstoot-berekend>

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, bepaalde uitzonderingsgronden niet van toepassing zijn en er voor andere uitzonderingsgronden rekening dient gehouden te worden met een verstrengde openbaarheidstoets. Dus zeker voor wat betreft de informatie omtrent emissies in het milieu, moet naar een maximale transparantie gestreefd worden. Die transparantie moet het publiek toelaten een stem te hebben in milieudebatten.

Het voorwerp van het openbaarheidsverzoek betreft:

- de ammoniakemissie van de landbouwsector (afzonderlijk maar inclusief de mestverwerking) berekend per locatie die in de G8-scenarioberekening in het VLOPS-IFDM model wordt gebruikt. Hiermee wordt bedoeld de berekende waarden door toepassing van de maatregelen uit het G8 scenario, vertrekkende van de inputdata van de VMM die per locatie werd berekend met het EMAV model;
- de stikstofemissie (opgedeeld in ammoniak en stikstofoxiden indien beschikbaar) van de industriële sector die per locatie in de G8-scenario in het VLOPS-IFDM model wordt gebruikt; en
- de gegevens over de emissieveranderingen (verschil in emissies) tussen de situatie van het originele G8-scenario en de situatie met bijstellingen waarvan sprake in bijlage M “Wijzigingscontrole G8-scenario PAS” in de plan-MER van PAS en dit per locatie en afzonderlijk voor de verschillende doelgroepen waarvan sprake in de wijzigingscontrole (piekbelasters, mestverwerkingsinstallaties...)².

VITO bezorgde aan de beroepsinstantie 4 bestanden en verduidelijkte op 25 juni 2024 dat:

- De ammoniakemissie van de landbouwsector (afzonderlijk maar inclusief de mestverwerking) berekend per locatie die in de G8-scenarioberekening in het VLOPS-IFDM model wordt gebruikt, hiermee bedoelen we de berekende waarden door toepassing van de maatregelen uit het G8 scenario, vertrekkende van de inputdata van de VMM die per locatie werd berekend met het EMAV model wordt weergegeven in het bestand ‘ScenG8b_2030_VLOPS_NH3_v2019_format_stap3.brn’;
- De stikstofemissie (opgedeeld in ammoniak en stikstofoxiden indien beschikbaar) van de industriële sector die per locatie in de G8-scenario in het VLOPS-IFDM model wordt gebruikt wordt weergegeven door het bestand ‘ScenG8_2030_VLOPS_NOx_v2019_format_stap2.brn’;
- De gegevens over de emissieveranderingen (verschil in emissies) tussen de situatie van het originele G8-scenario en de situatie met bijstellingen waarvan sprake in bijlage M “Wijzigingscontrole G8-scenario PAS” in de plan-MER van PAS en dit per locatie en afzonderlijk voor de verschillende doelgroepen waarvan sprake in de wijzigingscontrole (piekbelasters, mestverwerkingsinstallaties, ...) worden weergegeven door twee bijgevoegde excelbestanden.

De twee excelbestanden zijn de ‘Puntbroninvoer’-bestanden voor het IFDM-model, één voor de stallen binnen de wijzigingscontrole, één voor de mestverwerkingsinstallaties.

² Hoewel Omgeving voor het overmaken van de gevraagde bestuursdocumenten de beroepsinstantie doorverwijst naar VITO, neemt de beroepsinstantie redelijkerwijze aan dat Omgeving geacht kan worden cfr. het Bestuursdecreet in het bezit te zijn van de betreffende documenten.

De structuur van deze bestanden is als volgt (gekopieerd, vertaald en vereenvoudigd uit de IFDM-handleiding): Puntbroninvoer.txt

In dit bestand worden de puntbronnen beschreven. Dit bestand moet bestaan, zelfs als er geen puntbronnen aanwezig zijn. In dit laatste geval bevat dit bestand slechts 1 lijn met het getal 0. In het geval dat er puntbronnen beschikbaar zijn bevat het bestand N+1 lijnen, met N = het aantal puntbronnen.

Eerste lijn: 'Integer' met het aantal puntbronnen (N)

Lijnen 2 – (N+1): Input voor alle puntbronnen. De volgende parameters moeten beschikbaar zijn in de hieronder opgegeven volgorde op iedere lijn, de waardes worden gescheiden met een tab:

- Lambert-x-coördinaat (in km) van de puntbron
- Lambert-y-coördinaat (in km) van de puntbron
- Hoogte van de bron (in m)
- Diameter van de bron (in m)
- Temperatuur van het afgas (in K)
- Volumestroom van het afgas (in Nm³/s)
- Lijst van emissiesterktes (in kg/h), de emissies zijn in dit geval 2 maal ammoniak en 2 maal NO_x
- Wind/temperature afhankelijkheid van de bron: 0: geen wind of temperatuursafhankelijkheid, normale pluimstijging (inclusief mechanische pluimstijging)
- Tijdsfactor.
- NO/NO_x-ratio van de bron (enkel gebruikt als chemie doorgerekend wordt)
- Brontype. Lamber als x/y hierboven in Lambert-coördinaten staan.

De brn-bestanden zijn invoerbestanden van het VLOPS-model (ze kunnen gewoon geopend worden met een programma dat tekstbestanden kan lezen zoals notepad).

De structuur van het bestand is beschreven in de OPS-handleiding (§3.1), te vinden op <https://www.rivm.nl/documenten/gebruikershandleiding-ops-5110>

De bestanden bevatten aldus de volledige bronnenset die gebruikt is voor het doorrekenen van het scenario G8, zowel voor NH₃ (ScenG8b_2030_VLOPS_NH3_v2019_format_stap3.brn') als voor NO_x ('ScenG8_2030_VLOPS_NOx_v2019_format_stap2.brn').

Volgens de geconsulteerde OPS-handleiding <https://www.rivm.nl/documenten/gebruikershandleiding-ops-5110> bevat het OPS-model de volgende gegevens:

1.1 Chemical characterisation of substances

The OPS model works with three groups of substances:

1. Acidifying substances (SO₂, NO_x, NH₃ and secondary products).

The properties of acidifying substances are defined within the model.

2. Non-acidifying (gaseous) substances

The group of non-acidifying substances uses a generic approach in which the properties of the substance are expressed in general terms such as:

- a chemical conversion/degradation rate
- a dry deposition velocity or a surface resistance
- a wet scavenging ratio.

3. Particle-bounded substances.

A generic approach is followed for substances attached to particles in which the size distribution of the particles defines their atmospheric behaviour.

1.2 Emissions

1.2.1 Source area

The model describes the transport of substances over greater distances, with wind fields generated from the temporal behaviour of wind direction, wind speed, atmospheric stability and mixing height averaged over meteorological regions in the Netherlands. The source area for this model has been set at a circle with a radius of 1000 km, with the Netherlands as the centre. The contribution of sources in this area to concentration and deposition in the Netherlands may be calculated for countries individually. The contribution of sources outside this area, but within Europe, can be estimated, but with less accuracy. The calculation of country-specific contributions from outside this area is probably not meaningful.

1.2.2 Source types

The OPS model distinguishes the following source types:

a. Point sources:

- source height ≥ 0 m
- negligible diameter
- with or without heat content or exit velocity.

b. Area sources:

- source height ≥ 0 m
- diameter ca. 10 m – 500 km
- square or circular
- with or without (average) heat content or (average) exit velocity
- standard deviation of the source height (from 0 m to average source height).

For both source types, a diurnal emission variation and a particle-size distribution can be specified. Emissions of either type can be input to the model in any number and in any combination.

For more information on emissions, see section 'Emission file'.

1.3 Meteorological statistics

1.3.1 Meteorological time-scale

The OPS model calculates long-term average concentrations and depositions. In fact, the period for which the calculations are representative is entirely determined by the period for which the meteorological statistics have been made. At present, information is available for individual years since 1981. Longterm climatological data in the model is based on 2005 - 2014 data.

In addition to the standard (multi-year) averages, the OPS model can also calculate concentrations and depositions for shorter periods (specific year, season, month); special statistics will have to be compiled for such periods and these statistics are not part of the standard distribution of OPS.

1.3.2 Meteorological area

In the standard situation, the model interpolates the meteorological data of nearby regions to the position of the selected receptor. The user of the model can disconnect the automatic coupling of meteorological data and receptor position by selecting one of the six (standard) meteorological regions in the Netherlands or the Netherlands as a whole, see Figure 1.

1.4 Receptor characteristics

Receptor points for calculating concentrations and depositions are characterised by their coordinates, height, land use type and roughness length. Receptor points can be chosen

- on a regular (Cartesian) grid, with a grid distance to be chosen. The domain may be pre-defined (the Netherlands) or defined by the user.
- For a number of specific locations to be defined by the user.

The latter option is especially useful when results have to be compared with observations. When the user selects grid output, OPS automatically generates multiple sub-receptors inside a grid cell in order to be able to compute a representative grid cell average. The number of sub-receptors goes to 1 with increasing source-receptor distance.

The default receptor height is 4 m within the OPS model, but the user can alter this height for specific

receptors.

1.4.1 Receptor domain

The area for which concentrations and depositions can be calculated is determined by the size of the area for which meteorological parameters are known. Since the standard climatological data set used for this model is based on observations from the Royal Netherlands Meteorological Institute (KNMI), the maximum size of the receptor area becomes, in effect, the Netherlands and adjoining regions. Land use and terrain roughness data maps, covering only the Netherlands in great detail, also impose limitations.

1.4.2 Minimum source – receptor distance

This model does not explicitly take into account the direct influence of obstacles (e.g. forests, multiple buildings) on the dispersion. Instead, the general influence of obstacles is expressed in the terrain roughness variable, assuming that obstacles are homogeneously distributed over the

ops_user_manual_5.1.1.0_20230705.docx, 2023-07-05 7

7

emission-receptor area. The shortest distance from a source for which this model may be used is therefore taken as a function of the terrain roughness length.

In flat terrain with no obstacles, the minimum distance is in the order of 20 m. For a terrain roughness > 0.1 m, the shortest distance is approx. 200 times the roughness length. The model generates no warnings if these rules are violated.

One should be aware that in the case of gridded receptor points in combination with point sources, the minimum source-receptor distance requirement cannot always be met, although the model approach of using sub-receptors, is designed to diminish the effect of these problems.

De gevraagde gegevens betreffen de vrijgave van emissiegegevens op specifiek bronniveau (bv. Op puntbronnen voor landbouw) voor een toekomstscenario.

Gelet op het voorgaande staat het volgens de beroepsinstantie vast dat dergelijke gegevens milieu-informatie bevatten die voor het overgrote deel bestaat uit emissiegegevens.

Artikel II.36, § 1, tweede lid, 8° Bestuursdecreet

De uitzonderingsgrond van artikel II.36, §1, tweede lid, 8° Bestuursdecreet op basis waarvan het openbaarheidsverzoek werd geweigerd, wil het eerlijk verloop van de rechtspleging vrijwaren. Een essentieel onderdeel van het recht op een eerlijk proces is het beginsel van de 'gelijkheid der wapens in een proces'. Dit beginsel van de wapengelijkheid houdt in dat elke partij het recht heeft haar argumenten te doen gelden in omstandigheden die haar niet benadelen ten opzichte van de tegenpartij. De bestaansreden van de voormelde uitzonderingsgrond is vooral daarin gelegen, te verhinderen dat de openbaarheid van bestuur waaraan één partij onderworpen is, afbreuk doet aan de wapengelijkheid. Zonder deze uitzonderingsgrond zou één partij op grond van de openbaarheid van bestuur kunnen verplicht worden stukken in het gerechtelijk debat te brengen die tegen haar (of een andere aan openbaarheid onderworpen bestuursinstantie) zouden kunnen pleiten, daar waar de andere partij enkel die elementen die haar eis ondersteunen, kenbaar mag maken om het oordeel van de rechter te beïnvloeden. Deze uitzonderingsgrond is dus een correctief op de openbaarheid om te beletten dat een instantie zou worden verplicht in een rechtsgeding de tegenpartij informatie ter beschikking te stellen die vervolgens tegen haar (of een andere aan openbaarheid onderworpen bestuursinstantie) wordt uitgespeeld.

De bedoelde uitzonderingsgrond mag echter niet op een abstracte manier worden ingeroepen, maar er moet concreet worden aangetoond dat het gevraagde bestuursdocument verband houdt met een bestaand rechtsgeding én in dat geding tegen een bestuursinstantie kan worden aangewend.

Het gaat om een relatieve uitzonderingsgrond. Hierbij moet eerst onderzocht worden of de openbaarmaking het beschermde belang schaadt. Als er belangenschade is, moet vervolgens het te beschermen belang worden afgewogen tegen het belang van de openbaarheid. De openbaarheid mag dan enkel worden bevolen als daarmee een hoger belang wordt gediend dat zwaarder weegt dan het door de uitzonderingsgrond beschermde belang.

Zoals hierboven vermeld, is er sprake is van een bij de Raad van State hangend beroep tot nietigverklaring, gericht tegen het besluit van de Vlaamse Regering van 10 maart 2023 houdende vaststelling van een programmatische aanpak stikstof (het PAS-besluit).

De huidige beroeper die de openbaarmaking van bepaalde bestuursdocumenten vraagt is de tegenpartij van het Vlaamse Gewest in het voormelde rechtsgeding. De beroeper vraagt de tegenpartij via het Bestuursdecreet om bepaalde informatie ter beschikking te stellen en kan deze informatie, gelet op het voorwerp van het hangend geding (zie samenvatting hierboven) ook rechtstreeks uitspelen in het rechtsgeding, aangezien hij daarin betrokken partij is. Het kan derhalve gaan om informatie die door Omgeving ter beschikking zou gesteld worden aan beroeper en die vervolgens tegen het Vlaamse Gewest zou worden uitgespeeld in een hangend rechtsgeding.

Nu de beroeper tot openbaarmaking van de gevraagde bestuursdocumenten betrokken partij is in de vermelde administratiefrechtelijke procedure, en de betrokken informatie (nog) niet aanwezig blijkt te zijn in het betrokken rechtsgeding, komt het aan Omgeving toe om te verduidelijken hoe en in welke mate de vrijgave van de stukken aan de beroeper het eerlijk procesverloop zou kunnen verstoren. De uitzonderingsgrond vermeld in artikel II. 36, §1, tweede lid, 8° van het Bestuursdecreet dient restrictief te worden toegepast en vereist een voldoende concrete onderbouwing aangaande het risico op een oneerlijk procesverloop. Bovendien betreft het voorwerp van het openbaarheidsverzoek voor het overgrote deel informatie aangaande emissies. Hierbij dient nogmaals benadrukt te worden dat voor emissiegegevens de motiveringsdrempel hoog ligt als men de openbaarmaking wil weigeren. De beroepsinstantie stelt echter vast dat deze hoge graad van (concrete) motivering in casu lijkt te ontbreken. Deze vaststelling volstaat op zich reeds om de betrokken uitzonderingsgrond in casu af te wijzen. Maar zelfs in de veronderstelling dat de uitzonderingsgrond toch van toepassing was geweest in deze zaak (deze veronderstelling wordt niet gedragen door de beroepsinstantie) wordt hieronder nog, als het ware ten overvloede, gemotiveerd waarom de uitzonderingsgrond hier niet met succes zou kunnen ingeroepen worden.

Hoewel de inzet van het hangend rechtsgeding mogelijk aanzienlijk is (bij een vernietiging van het PAS-besluit moet mogelijk de plan-mer-procedure voor de PAS hernomen worden), ziet de beroepsinstantie niet in waarom berekende waarden en de gegevens die werden ingevoerd in een rekenmodel om tot bepaalde berekende waarden te komen, niet kunnen vrijgegeven worden (bijvoorbeeld om de vergelijking te kunnen maken als er met andere – meer actuele – inputdata zou gewerkt worden).

Als argument tot weigering van openbaarmaking op grond van artikel II.36, § 1, tweede lid, 8° Bestuursdecreet wordt aangehaald dat ■■■ niet optreedt ter behartiging van het algemeen belang, maar wel als voorvechter van de belangen van één specifieke doelgroep. In verband met de vereiste belangenafweging geldt het principe dat de uitzonderingen alleen worden 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 openbaarmaking ten

koste van het beschermde belang mag enkel maar worden bevolen als daarmee het algemeen belang gediend wordt.

De beroepsinstantie is in casu de mening toegedaan dat er sprake is van een 'groot maatschappelijk issue' en een algemeen belang dat de openbaarmaking kan rechtvaardigen. Het heersende stikstofdebat reikt verder dan enkel landbouw³. Ook milieu, industrie, wonen e.d.m. worden er door gevat. Het feit dat de beroeper optreedt namens ■■■ doet geen afbreuk aan de vaststelling dat het openbaarheidsverzoek kadert binnen een groot maatschappelijk issue. In voorliggend geval dient het algemeen belang geacht te worden te primeren.

Daar waar Omgeving de beroeper verwijt een 'fishing expedition' op te zetten, wordt er mogelijk - onder meer - gealludeerd op nog andere procedures die zich vermoedelijk aankondigen. Zo staat bvb. te lezen op <https://vilt.be/nl/nieuws/verenigde-veehouders-stapt-naar-grondwettelijk-hof-tegen-stikstofdecreet> : "Vzw Verenigde Veehouders heeft een verzoekschrift tot schorsing en nietigverklaring van het stikstofdecreet ingediend bij het Grondwettelijk Hof. Ze vraagt dit onder meer op grond van onjuiste cijfers die gebruikt worden en omdat er sprake is van schending van het gelijkheidsbeginsel. Xxx, dat eerder aankondigde naar het Grondwettelijk Hof te zullen stappen, heeft naar eigen zeggen nog geen verzoekschrift ingediend, maar zal dit wel nog doen. Daar is nog tot eind augustus de tijd voor. (...) De landbouworganisatie wil tegen dan een goed onderbouwd dossier klaar hebben om in te dienen." De dreiging met het instellen van een geding voor het Grondwettelijk Hof blijft voor de beoordeling van het huidige beroep echter zonder relevantie.

Ook de bemerking van Omgeving dat er geen enkele verplichting bestaat om louter berekende waarden bestemd voor een MER-deskundige vrij te geven doet weinig ter zake voor de beoordeling van voorliggend beroep. Het zijn niet de berekende waarden (gemodelleerde emissies, computersimulaties) doch wel de gegevens die daarvan aan de bron liggen waarvan de openbaarmaking gevraagd wordt door de beroeper. Het feit dat de berekeningen complex en louter theoretisch zouden zijn en louter zouden kaderen in de voorbereiding van het MER, vormen op zich geen argument om de openbaarmaking te weigeren. De vermelding dat het MER zelf wél ter inzage wordt gelegd (met ook een niet-technische samenvatting om de begrijpbaarheid voor het publiek ervan te verhogen) speelt evenmin een rol voor het onderzoek naar de openbaarheid van de gevraagde bestuursdocumenten.

Ook het gegeven dat de Raad van State conform artikel 23 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de gedingpartijen kan verplichten om in het kader van de lopende procedure stukken voor te leggen die nodig zijn voor de beslechting van het hangende rechtsgeding leidt in casu niet tot een ander oordeel van de beroepsinstantie.

De beroepsinstantie tevens geen andere uitzonderingsgronden die zich zouden verzetten tegen de openbaarmaking van de betreffende bestuursdocumenten.

Om deze redenen wordt het beroep als **gegrond** beschouwd.

Gelet op de beoordeling van het beroep tegen de weigering van de openbaarheid, zijn de beschikbare documenten vatbaar voor hergebruik onder de voorwaarden zoals bepaald in titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet. Overeenkomstig artikel II.55 en II.66 van het Bestuursdecreet heeft het recht op hergebruik betrekking op bestuursdocumenten. Op grond van deze bepalingen is elke overheidsinstantie (met

³ Zie bvb. ook de beslissing van de beroepsinstantie OVB/2023/75 waarin vermeld wordt dat de VLM stelt dat de gevoeligheid van de stikstofproblematiek zich niet alleen beperkt tot de politieke besluitvorming, doch zich uitstrekt over de hele maatschappij.

uitzondering van bibliotheken, musea en archiefinstellingen) in principe verplicht hergebruik toe te staan van de beschikbare bestuursdocumenten.

In de aanvraag tot hergebruik wordt het beoogd hergebruik omschreven als onderzoek en analyse en het informeren van hun eigen leden en het brede publiek. Het hergebruik van de bestuursdocumenten dient om het brede publiek te informeren, net als de eigen leden van de beroeper. Er kan net als bij de beoordeling van de openbaarheid ook gewezen worden op de grote maatschappelijke impact van de problematiek die een maatschappelijk debat net relevant maakt.

Het hergebruik kan slechts geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen II.53, §2, van voormeld decreet. De uitzondering voor bestuursdocumenten of onderdelen ervan waarvoor de toegang is beperkt of uitgesloten op basis van de geldende bepalingen die de toegang tot bestuursdocumenten nader regelen is bepaald in artikel II.53, §2, 3°. Overeenkomstig de Memorie van toelichting verwijst deze bepaling naar de uitzonderingen zoals die vervat zijn in de geldende regeling inzake toegang tot bestuursdocumenten (waarbij zowel de in dit decreet voorziene uitzonderingen als de uitzonderingen die verband houden met de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid of andere gemeenschappen of gewesten worden bedoeld).

Gelet op de beoordeling van het beroep tegen de weigering van de openbaarheid, heeft de overheidsinstantie ten onrechte toepassing gemaakt van de uitzondering op het hergebruik, bepaald in artikel II.53, §2, 3° van het Bestuursdecreet.

De beroepsinstantie ziet ook geen andere uitzonderingsgronden die zich zouden verzetten tegen het hergebruik van de betreffende bestuursdocumenten.

Om deze redenen wordt ook het beroep inzake hergebruik als gegrond beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 4 juni 2024, ingesteld namens ■■■, gericht tegen de weigeringsbeslissing d.d. 10 mei 2024 van het Departement Omgeving wordt als ontvankelijk en gegrond beschouwd.

Bijgevolg dienen de volgende bestuursdocumenten (bestanden) openbaar te worden gemaakt door er een afschrift van te verstrekken:

- 'ScenG8b_2030_VLOPS_NH3_v2019_format_stap3.brn';
- 'ScenG8_2030_VLOPS_NOx_v2019_format_stap2.brn';
- Excel-bestand 'LBverg_stal_wijzigingsvontrole_PlanMERPAS.xlsx';
- Excel-bestand 'mestverwerkers_2030G8_obv2020.xlsx'

Bijgevolg moet ook het hergebruik van de gevraagde bestuursdocumenten worden toegestaan, voor de doelstelling zoals aangegeven in de aanvraag.

Brussel, 16 juli 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

voor de voorzitter, afwezig,

An Van Acker,
Lid van de beroepsinstantie, afdeling openbaarheid van bestuur

Voor de beroepsinstantie,
afdeling hergebruik van overheidsinformatie,

Erik MONCAREY
Voorzitter