

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Koning Albert II laan 15, bus 207
1210 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2024/239

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Bevoegdheid beroepsinstantie

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

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

Voorafgaande procedure

Op 30 september 2024 diende ■■■ een verzoek in bij het Wetenschappelijk Comité Luchtemissies Veehouderij - Instituut voor Landbouw-, Visserij-, en Voedingsonderzoek (WeComV) om een afschrift te verlenen van de bijlage/het document welke verbonden was aan de mail van woensdag 5 juni 2024 09:33 bezorgd door WeComV aan de WUR (Wageningen Universiteit & Research), meer in het bijzonder aan xxx@wur.nl en xxx@wur.nl.

WeComV weigerde de openbaarmaking op 3 oktober 2024.

Op 4 oktober 2024 diende ■■■ beroep in bij de beroepsinstantie tegen de weigeringsbeslissing door WeComV. Dit beroep werd geregistreerd op 7 oktober 2024.

Op 13 november 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 van verzoeker dateert van 30 september 2024.

De in beroep aangevochten beslissing van WeComV dateert van 3 oktober 2024 en deze beslissing maakt geen melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (verder 'Bestuursdecreet'). De beroepstermijn vangt bijgevolg pas aan vier maanden na kennisgeving van de beslissing.

Het beroepschrift van 4 oktober 2024 werd tijdig ingediend en is bijgevolg **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. De bestreden beslissing

WeComV deelde aan de verzoeker mee dat de bijlage verbonden aan de mail van 5 juni 2024 09:33 een oplijsting betreft van kernelementen op de opmerkingen op het advies die ter voorbereiding van het fysiek overleg werden doorgestuurd. Dit document maakt deel uit van de voorbereiding van het advies en is volgens WeComV te beschouwen als interne communicatie in de zin van artikel II.33, 3°.

Bijkomend beschouwt WeComV dit document als een onafgewerkt document (in toepassing van art. II. 33, 2° Bestuursdecreet). Het resultaat van dat fysiek overleg werd vastgelegd in een definitief verslag dat aan de verzoeker bezorgd werd.

2. Inhoud van het beroepschrift

Het WeComV weigert volgens de beroeper een extern document te bezorgen dat besproken werd. De beroeper stelt dus (in het kader van eerdere openbaarheidsvragen) een beknopt antwoord ontvangen te hebben maar hij kent de vraagstelling niet.

De beroeper wijst op de mail van WeComV van 5 juni 2024 om 9u33 aan de WUR:



Dit document kan volgens de beroeper niet als "interne communicatie in de zin van artikel II.33, 3°" en "een onafgewerkt document (Art. II. 33 2°)" beschouwd worden, waardoor de openbaarheid verleend in (een eerder bezorgde) bijlage 7_2 niet volledig kan zijn.

Een tweede is de typische Vlaamse situatie waar het onderscheidend vermogen van de gebruikte methodiek lager ligt t.o.v. in Nederland. De toegekende reductiepercentages voor vloertechnieken liggen in Vlaanderen lager dan in Nederland wat de invloed van de ruis op de gehanteerde data relatief verhoogt. Zo komt men in Vlaanderen tot de situatie dat er niet voldoende melkveestallen beschikbaar zijn voor het komen tot een besluit voor stalsystemen die op de PAS-lijst zijn opgenomen en in de Nederlandse studie werden onderzocht. Omwille van grotere reductiepercentages bij stalsystemen en grotere ammoniakandelen in de totale N-verliezen bij varkens en vooral bij de leghennen, komt het WeComV voor die diercategorieën tot het besluit dat er potentie zit in de gebruikte methodiek om te komen tot een indicatieve retrospectieve evaluatie van de emissiereducties die in de praktijk gehaald worden indien voldoende accurate metingen op mest van een voldoende aantal bedrijven wordt uitgevoerd.

Opmerkingen toegevoegd door de collega's uit Nederland :

- Er wordt teveel opgehangen aan het onderzoek van de Boer, die weliswaar een gedegen onderzoek heeft uitgevoerd, maar het blijft n=1, met een proefstal van 16 koelen en een aanname tav de overige-N verliezen die nog onderbouwing verdient.
- Omdat het Nederlands N/P onderzoek betrekking heeft op praktijksituaties, spelen de vraagtekens van WeComV die geplaatst zijn bij de onzekerheden, geen rol bij het vaststellen van de bereikte emissiereducerende maatregelen in de praktijk op voorwaarde dat deze geen te grote ruis veroorzaken. Om het emissiereducerend effect van een maatregel in de praktijk te kunnen beoordelen is naast het reductieniveau ook informatie over het al of niet goed toepassen van de maatregel nodig. Het N/P onderzoek geeft enkel een inschatting van de reductie in de praktijk, maar geen informatie over juiste toepassing noch over het theoretisch potentieel.

De opgevraagde bijlage “knelpunten” kan volgens de beroeper onmogelijk als intern document bestempeld worden omdat het buiten de organisatie verspreid werd en omdat de opmerkingen “door de collega’s uit Nederland” (bijlage 7_2) onmogelijk geïnterpreteerd kunnen worden zonder de bijlage met “kernelementen”. De beroeper klaagt aan dus enkel de reactie van het WUR te kennen en niet de tekst waarover deze opmerkingen gemaakt werden.

Volgens de beroeper kan hij het verslag bijlage 7_2 (dat hem in het kader van eerdere openbaarheidsvragen werd bezorgd) onmogelijk begrijpen, als men niet het extern document wilt delen dat onderwerp uitmaakte van de bespreking.

3. Standpunt van WeComV

Op 8 oktober 2024 contacteerde de beroepsinstantie WeComV voor toelichting bij de bestreden beslissing.

Op 11 oktober 2024 herhaalde WeComV t.o.v. de beroepsinstantie dat de bijlage verbonden aan de mail een oplijsting betreft van kernelementen op de opmerkingen op het advies die ter voorbereiding van het fysiek overleg werden doorgestuurd. Dit document maakt deel uit van de voorbereiding van het advies en is te beschouwen als interne communicatie in de zin van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet.

Bijkomend werd dit document als een onafgewerkt document beschouwd (in toepassing van artikel II. 33, 2° Bestuursdecreet). Het resultaat van dat fysiek overleg werd vastgelegd in een definitief verslag dat op 20 augustus 2024 bezorgd werd aan [REDACTED].

Het betreffende document wordt als bijlage ter beoordeling overgemaakt aan de beroepsinstantie.

4. Standpunt van de beroepsinstantie

Uit onderzoek door de beroepsinstantie blijkt dat WeComV een advies publiceerde op haar website met als voorwerp een onderzoek op een onderzoek van de WUR (Groenestein; zie https://www.wecomv.be/sites/default/files/inline-files/adviezen/Advies_WeComV_Dossier_2023_ST_A.pdf) Deze publicatie dateert reeds van 13 februari 2024. Aangezien de gevraagde documenten echter dateren uit een latere periode (rond 5 – 17 juni 2024), stelde de beroepsinstantie enkele bijkomende vragen om toelichting aan WeComV.

Op 14 november 2024 verduidelijkte WeComV aan de beroepsinstantie dat het eerste advies bij dossier 2023.ST.A inderdaad dateert van 13 februari 2024.

Op 23 september 2024 werd er echter een nieuwe bis-versie gepubliceerd. (Link naar advies: BIS Advies Dossier 2023.ST.A WUR studie N-P balans). Deze bis-versie werd gemaakt op basis van de conclusies uit het fysieke overleg van 17 juni 2024 tussen WeComV en de WUR. Meer uitleg over de reden van de opmaak van het bis-advies is terug te vinden in het bis advies (onderaan p. 1): “Gezien de verschillende interpretatie van bepaalde elementen uit de studie door het WeComV in vergelijking met het WUR-rapport door Groenestein et al. (2023) werden na publicatie van het WeComV-advies aan het WeComV vragen gesteld o.a. door de auteurs van het WUR-rapport. Deze bis versie van het advies is op meerdere punten aangepast met als doel een aantal aspecten uit het advies verder te verduidelijken en discussie-elementen met de auteurs van het WUR-rapport te duiden.”

Het document verbonden aan de mail van woensdag 5 juni 2024 betreft een oplistijng van kernelementen op de opmerkingen op het eerste advies van 13 februari 2024, die ter voorbereiding van het fysieke overleg werden doorgestuurd aan de WUR. Dit document maakt bijgevolg deel uit van de voorbereiding van het bis-advies (tweede advies van 23 september 2024) en is te beschouwen als interne communicatie in de zin van artikel II.33. 3°, aldus WeComV.

Tevens merkt de beroepsinstantie dat het resultaat van dat fysiek overleg werd vastgelegd in een definitief verslag dat op 20 augustus 2024 bezorgd werd aan █████ maar dat de bijlage verbonden aan de mail, die een oplistijng betreft van kernelementen op de opmerkingen op het advies die ter voorbereiding van het fysiek overleg werden opgestuurd, geweigerd werd. Dit terwijl men logischerwijze zou aannemen dat het verslag een weergave bevat van de behandeling van de opgelijste kernelementen uit het geweigerde document.

Daarop repliceerde WeComV (nogmaals) dat de oplistijng van de kernelementen een voorbereidende inhoudelijke nota is met gedetailleerde wetenschappelijke inhoud geschreven door WeComV ter voorbereiding van het fysieke overleg met WUR. Dit zijn de elementen die als input bij de start van de vergadering werden aangeleverd, zodat alle deelnemers zich optimaal zouden kunnen voorbereiden. Dit document is volgens WeComV te beschouwen als interne communicatie. Zij beschouwen dit document ook als een onafgewerkt document (in toepassing van artikel II. 33, 2° Bestuursdecreet) aangezien het een document is dat gemaakt is met het idee dat er input op gegeven kon worden door de deelnemers van het fysieke overleg. Bovendien voegt WeComV daar nog aan toe dat uiteindelijk werd beslist om niet verder te werken met dit document, maar om een verslag te maken van het overleg en om een bis-advies te publiceren om de discussie-elementen die na het overleg werden gefinaliseerd te duiden. Het verslag van het fysieke overleg met WUR is een weergave van wat effectief werd besproken tijdens het overleg. De kernelementen in de voorbereidende nota zijn volgens WeComV niet als dusdanig terug te vinden in het verslag.

Op grond van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet mogen overheidsinstanties een aanvraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten afwijzen wanneer deze betrekking heeft op interne communicatie, tenzij het belang van de openbaarheid zou primeren. De memorie van toelichting bij art. II.33, 3° van het Bestuursdecreet (Parl.St., VI.Parl. 2020-2021, nr. 780/1, 90-93) verduidelijkt dat deze uitzondering betrekking heeft op de interne uitwisseling van berichten, communicatie en mailwisseling tussen kabinetten en administratie, en administratie en kabinetten onderling.

Daarbij zijn er geen beperkingen wat de inhoud van “communicatie” betreft: het kan zowel gaan om persoonlijke beleidsopvattingen als feitelijke informatie of loutere data, zolang die informatie kadert in de voorbereiding van een beslissing of in het zoeken naar een oplossing van een specifiek probleem.

Het begrip “intern” houdt in dat het gaat om informatie die niet buiten de muren van de overheidsinstantie terechtkomt, in het bijzonder wanneer zij niet is bekendgemaakt aan een derde of niet beschikbaar is gesteld aan het publiek.

De documenten waarvan in casu de openbaarmaking wordt gevraagd betreft de oplijsting van kernelementen op de opmerkingen op een advies van WeComV die ter voorbereiding van een fysiek overleg tussen WeComV en de WUR werden doorgestuurd. Deze oplijsting zou als intern beschouwd kunnen “mits zij vóór de ontvangst ervan door deze instantie niet beschikbaar was of had moeten worden gesteld aan het publiek en zij niet buiten de muren van die instantie terechtkomt nadat zij deze informatie heeft ontvangen.” (arrest HvJ EU, 20 januari 2021, randnummer 43 – C-619/19).

Op basis van de ontvangen toelichting van WeComV is de beroepsinstantie niet overtuigd van de toepassing van de ingeroepen uitzonderingsgronden.

Hoewel “interne” mededelingen niet zo mogen begrepen worden dat het moet gaan om informatie die uitsluitend binnen eenzelfde dienst, afdeling, instantie, ... van de overheid circuleerde, moet de vraag toch gesteld worden of de betreffende bijlage wel beschouwd kan worden als een uitwisseling van informatie tussen twee overheidsinstanties. Voor wat betreft de uitwisseling tussen WeComV en de WUR is dat volgens de beroepsinstantie niet het geval.

Het is daarnaast onduidelijk voor de beroepsinstantie waarom de beroeper wél een verslag van de bespreking dat op 17 juni 2024 plaatsvond ontving, maar dat hem het voorbereidend document met de oplijsting van de kernelementen ter bespreking aan de openbaarheid wordt geweigerd. Bovendien werd er uiteindelijk beslist om niet verder te werken met dit document, maar om een verslag te maken van het overleg en om een bis-advies te publiceren om de discussie-elementen die na het overleg werden gefinaliseerd te duiden. Bijgevolg ziet de beroepsinstantie niet in omwille van welke belangen andere dan openbaarheid de bijlage momenteel nog zou moeten geweigerd worden aan de beroeper.

Bestuursinstanties kunnen op grond van artikel II.33, 2° van het Bestuursdecreet een aanvraag afwijzen als die betrekking heeft op documenten die niet volledig of niet af zijn.

Volgens de beroepsinstantie kan er in casu geen sprake zijn van een ‘onafgewerkt’ document. De bijlage met de oplijsting van kernelementen werd gevoegd bij de mail van 5 juni 2024 die werd gericht aan de WUR naar aanloop van een mondeling overleg dat op 17 juni 2024 zou doorgaan. Logischerwijze zou men aannemen dat die oplijsting als definitief kon bestempeld worden door WeComV op het moment dat ze de bijlage overmaakte aan de WUR. Ondertussen ligt het mondeling overleg van 17 juni 2024 achter de rug en is het (bis-)advies gepubliceerd. De oplijsting diende wel degelijk als een afgewerkt document te worden bestempeld.

De beroepsinstantie ziet geen andere uitzonderingsgronden in de geweigerde bijlage die zich zouden verzetten tegen de openbaarmaking van de gevraagde oplijsting van kernelementen.

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

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 4 oktober 2024 tegen de weigeringsbeslissing van WeComV om een afschrift te verlenen van de bijlage/het document welke verbonden was aan de mail van woensdag 5 juni 2024 09:33, bezorgd door WeComV aan de WUR, wordt als ontvankelijk en gegrond beschouwd.

Bijgevolg dient de bijlage welke verbonden was aan de mail van woensdag 5 juni 2024 09:33, bezorgd door WeComV aan de WUR, openbaar te worden gemaakt door een afschrift van te verstrekken.

Geen toestemming tot hergebruik van bestuursdocumenten

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

Brussel, 21 november 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter