DEPARTEMENT
KANSELARIJ &
BUITENLANDSE ZAKEN

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/2026/202

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 mail van 16 april 2026 diende [redacted] een verzoek in bij de Vlaamse Landmaatschappij (verder 'VLM') om afschrift en inzage "*van alle documenten waarover de Vlaamse Landmaatschappij beschikt en die betrekking hebben op de voorwaarden, criteria en beoordelingswijze voor de opname van producten in de lijst van producten met een zeer beperkte nutriëntentoevoeging. Meer bepaald wordt verzocht om inzage en afschrift van alle documenten waarin de toepasselijke criteria, parameters en beoordelingsmethodes zijn vastgelegd of blijken, met inbegrip van, doch niet beperkt tot, interne richtlijnen, omzendbrieven, werkinstructies, technische beoordelingskaders, beleidsdocumenten en eventuele nota's die de toepassing van deze criteria concretiseren. Daarnaast wordt eveneens verzocht om inzage en afschrift van de documenten waaruit blijkt op welke wijze deze criteria concreet werden toegepast in het dossier van mijn cliënt, met inbegrip van de interne beoordeling, adviezen, analyses of nota's die hebben geleid tot de weigering om het product N-LEAF op te nemen in voormelde lijst.*"

Bij mail van de VLM van 23 april 2026 werd het verzoek geweigerd.

Bij mail van 6 mei 2026 diende [redacted] beroep in bij de beroepsinstantie tegen voormelde beslissing. Dit beroep werd geregistreerd op 7 mei 2026.

Op 3 juni 2026 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 oorspronkelijk verzoek dateert van 16 april 2026.

De in beroep aangevochten beslissing van de VLM van 23 april 2026 maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het ingediende beroep d.d. 6 mei 2026 is ingesteld binnen de decretaal voorgeschreven termijn, conform artikel II.48, §1, derde lid van het Bestuursdecreet Het ingediende beroep is bijgevolg **tijdig** ingediend en is **ontvankelijk**.

Gegrondheid 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 beslissing van 23 april 2026 van de VLM werd het verzoek als volgt beantwoord:
"U vraagt "inzage in en afschrift van alle documenten waarin de toepasselijke criteria, parameters en beoordelingsmethodes zijn vastgelegd of blijken, met inbegrip van, doch niet beperkt tot, interne richtlijnen, omzendbrieven, werkinstructies, technische beoordelingskaders, beleidsdocumenten en eventuele nota's die de toepassing van deze criteria concretiseren." wat betreft de beslissing om N-LEAF niet op te nemen op de lijst van producten met een zeer beperkte nutriëntentoevoeging.

Deze vraag betreft een verzoek tot openbaarheid van bestuur, waarop de bepalingen van hoofdstuk 3 van titel II van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 van toepassing zijn, en die elke burger het recht geeft om een bestuursdocument in te kijken, te kopiëren en uitleg te krijgen overeenkomstig artikel 32 Grondwet. Het recht op openbaarheid is evenwel niet onbeperkt; de VLM is als overheidsinstantie ertoe gehouden om de decretale uitzonderingsgronden op de openbaarheid te respecteren en waar nodig gemotiveerd een belangenafweging te maken tussen het publieke belang van openbaarheid en de concrete beschermde belangen.

Uw vraag naar de "toepasselijke criteria, parameters en beoordelingsmethodes zijn vastgelegd of blijken, met inbegrip van, doch niet beperkt tot, interne richtlijnen, omzendbrieven, werkinstructies, technische beoordelingskaders, beleidsdocumenten en eventuele nota's" wordt beschouwd als een verzoek tot openbaarheid van bestuur naar documenten van "interne communicatie". Deze interpretatie volgt uit de Memorie van Toelichting bij artikel II.33, 3° Bestuursdecreet.
Vanwege deze interpretatie werd volgens de relevante bepaling een belangenafweging gemaakt met oog op het openbaar belang die de openbaarmaking kan dienen. Uit onderstaande formeel verzoek blijkt geen openbaar belang dat opweegt tegen de veiligheid van interne processen gericht op beschermen van het leefmilieu, die evenals als fraudegevoelig beschouwd kunnen worden. Zie in dat opzicht ook de uitspraak van de Beroepsinstantie OVB/2024/310. Gebaseerd op het gebrek aan een primerend openbaar belang en

op basis van de uitzonderingsgrond zoals beschreven in artikel II.33, 3° Bestuursdecreet, kan de VLM de openbaarheid van de gevraagde documenten niet inwilligen."

2. *Inhoud van het beroepschrift*

De beroeper geeft in zijn beroepschrift m.b.t. de bestreden beslissing het volgende aan:

a) Schending van het recht op openbaarheid en foutieve kwalificatie als interne communicatie

De gevraagde documenten betreffen in essentie de criteria en beoordelingskaders die door de administratie worden toegepast bij het nemen van beslissingen met externe rechtsgevolgen.
Dergelijke criteria hebben een normatief karakter en bepalen rechtstreeks de rechtspositie van marktdeelnemers. Zij kunnen niet worden herleid tot louter interne communicatie in de zin van voorbereidende gedachtewisseling of interne beraadslaging.
Door deze documenten zonder meer als interne communicatie te kwalificeren, past de administratie artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet op een onjuiste en te ruime wijze toe.

b) Schending van de verplichting tot concrete belangenafweging

De uitzondering waarop de administratie zich beroept is een relatieve uitzonderingsgrond. Dit impliceert dat een concrete en individuele afweging dient te gebeuren tussen het belang van openbaarheid en het te beschermen belang.
De bestreden beslissing beperkt zich evenwel tot algemene en abstracte verwijzingen naar de bescherming van interne processen en een vermeend risico op fraude, zonder enige concretisering per document of documentcategorie.
Een dergelijke stereotiepe motivering voldoet niet aan de vereisten die voortvloeien uit het Bestuursdecreet en de rechtspraak, die een daadwerkelijke en verifieerbare belangenafweging vereisen.

c) Schending van het transparantie- en rechtszekerheidsbeginsel

De administratie erkent impliciet dat zij beschikt over criteria en beoordelingskaders die bepalend zijn voor de beslissing om een product al dan niet op te nemen in de betrokken lijst.
Het weigeren om deze criteria kenbaar te maken, terwijl zij worden toegepast op individuele dossiers, is strijdig met de fundamentele beginselen van transparantie en rechtszekerheid.
Normatieve criteria die de rechtspositie van burgers bepalen, moeten in beginsel kenbaar en controleerbaar zijn. Het systematisch afschermen van dergelijke criteria onder het label "interne communicatie" ondergraaft deze beginselen.

d) Schending van het gelijkheidsbeginsel en risico op willekeur

De gevraagde documenten zijn essentieel om na te gaan of de criteria op een consistente en niet-discriminerende wijze worden toegepast.
Door de toegang tot deze informatie te weigeren, wordt de controle op de naleving van het gelijkheidsbeginsel ernstig bemoeilijkt, wat het risico op willekeurige besluitvorming vergroot.

V. Verzoek

Gelet op het voorgaande verzoekt verzoeker de Beroepsinstantie om:

- *de bestreden beslissing te vernietigen;*
- *te oordelen dat de gevraagde documenten geheel of minstens gedeeltelijk openbaar moeten worden gemaakt;*
- *de Vlaamse Landmaatschappij te bevelen de gevraagde documenten over te maken binnen de wettelijke termijn.*
- *Voor zover bepaalde onderdelen van de gevraagde documenten onder een uitzonderingsgrond zouden vallen, wordt uitdrukkelijk verzocht om minstens gedeeltelijke openbaarmaking toe te staan, desgevallend door anonimisering of afscherming van specifieke passages."*

3. *Standpunt van VLM*

Bij mail van 7 en 27 mei 2026 contacteerde de beroepsinstantie de VLM voor verdere toelichting. Bij mailbericht van 22 en 28 mei 2026 ontving de beroepsinstantie de hierna vermelde toelichting.

Vooreerst werd door de VLM, zoals gevraagd door de beroepsinstantie, de context van het verzoek uiteengezet:

"*5. Het voorliggende administratief beroep kadert in de verplichting om kunstmest te registreren in het zogenaamde digitale kunstmestregister. [voetnoot: 4 Kunstmest moet hier begrepen worden als: elke met een industrieel proces vervaardigde meststof, met inbegrip van het (NH4)2 SO4 uit spuiwater, zoals gedefinieerd in art. 3, §5, 11° van het Mestdecreet van 22 december 2006]. Sedert MAP 6 (mestactieplan 6) is het adequaat opvolgen van kunstmestgebruik een belangrijk aandachtspunt, en zodoende deze nutriëntstromen beter in kaart te brengen. De ratio legis van de registratieverplichting is overeenkomstig MAP 6 dan ook om bij te dragen aan het verminderen en voorkomen van waterverontreiniging door nitraten en fosfaten uit agrarische bronnen.*

6. Volgens deze verplichting moet het gebruik van kunstmest steeds geregistreerd worden in het kunstmestregister op het Mestbankloket. De toepassing van deze verplichting heeft betrekking op alle kunstmest. Voor de overgrote meerderheid van de producten is het duidelijk of het betreffende product al of niet een (kunst)meststof is. Er zijn op de markt echter een aantal producten die ook effectief (een lage dosis) nutriënten bevatten, maar die (in hoofdzaak) niet gebruikt worden als meststof. Voor deze producten is het niet steeds duidelijk of deze een (kunst)meststof zijn en aldus onder de verplichtingen ter zake, zoals de hoger genoemde registratieplicht, vallen. Omdat er in het kader van deze verplichting over dergelijke producten vaak vragen komen, heeft de Mestbank een lijst opgemaakt en ter beschikking gesteld op hun website, van producten waarvan ze van oordeel is dat deze, omwille van hun eigenschappen, niet als (kunst)meststof beschouwd dienen te worden en dus vrijgesteld zijn van registratie in het kunstmestregister.

7. De voorwaarde voor dergelijke vrijstelling is dat de Mestbank oordeelt dat het product niet als (kunst)meststof beschouwd dient te worden, omdat het product zich laat kenmerken door een zeer beperkte nutriëntentoevoeging. Voor producten met een dergelijke zeer lage nutriënteninhoud, kan gesteld worden dat hun gebruik op landbouwpercelen niet gericht is op de bevordering van de gewasgroei, hetgeen een essentiële voorwaarde is opdat er van een "meststof" gesproken kan worden. De impact die het gebruik van dergelijke producten kan hebben op de nutriëntenvervuiling is ook beperkt aangezien de hoeveelheid nutriënten die door dergelijke producten toegevoegd wordt, beperkt is.

8. De beoordeling dat een product, hoewel het een zekere hoeveelheid nutriënten bevat, toch niet als (kunst)meststof beschouwd moet worden en dus vrijgesteld is van registratie, gebeurt slechts in uitzonderlijk gevallen en pas na een beoordeling in concreto. Waarbij onder meer een grondige analyse van de betrokken productfiche gebeurt en eventueel alle andere gekende of opgevraagde informatie mee beoordeeld wordt. Aangezien het oordeel dat een product niet beschouwd dient te worden als (kunst)meststof meebrengt dat het gebruik van dit product niet of nauwelijks opgevolgd wordt in het kader van de mestregelgeving en bijgevolg het toezicht op het gebruik van het desbetreffende product sterk beperkt wordt, dient, in het licht van de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn dit oordeel omzichtig en restrictief te gebeuren.

9. Derhalve gaat de Mestbank bij haar beoordeling onder meer rekening houden met de volgende elementen van het betreffende product:

- de hoeveelheid stikstof van het product (organische N en anorganische N) en fosfaat (P2O5);

- de aard van het product, met inzonderheid vloeibaar of korrel;

- de productbeschrijving;

- toepassingen en dosissen per teelt (dosis in kg/ha/jaar).

10. De medewerkers van de Mestbank beoordelen dan, rekening houdend met de concrete omstandigheden, of de vrijstelling toegekend kan worden. Het spreekt voor zich dat een discretionaire beoordelingsvrijheid voor de medewerkers van de Mestbank, gelet op de vrijwaring van de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn, hierbij onontbeerlijk is. Dit geldt des te meer aangezien bepaalde elementen, zoals productbeschrijving en aanbevolen dosissen, eenvoudig door de betrokkenen aangepast kunnen worden.

11. Deze interne werkwijze is besproken binnen de Mestbank en hierover werd een nota opgemaakt, die op een interne overleg (zgn. CDRA Mestbank, hetgeen verwijst naar een periodiek informeel overleg binnen de Mestbank, tussen vertegenwoordigers van de "centrale directie" (=CD) en van de regionale afdelingen (=RA)), behandeld werd."

De VLM vervolgde dat voorafgaand aan het openbaarheidsverzoek van 16 april 2026 door de verzoeker een aanvraag werd ingediend om de vrijstelling van de registratieplicht te bekomen voor het product "N-LEAF". De Mestbank kon echter de vraag tot vrijstelling voor N-LEAF niet inwilligen.

Tevens ontving de VLM een aanmaningsbrief van verzoeker, waarbij zij formeel in gebreke werd gesteld om een nieuwe beslissing te nemen inzake de weigering van het product N-LEAF op te nemen op de lijst van producten met een zeer beperkte nutriëntentoevoeging.

M.b.t. de ingeroepen weigeringsgrond(en) stelde de VLM:
"*De passieve openbaarheidsplicht houdt in dat elke instantie in principe verplicht is aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de opgevraagde bestuursdocumenten. De VLM is daarbij als overheidsinstantie er evenwel toe gehouden om de decretale uitzonderingsgronden op de openbaarheid te respecteren en desgevallend gemotiveerd een belangenafweging te maken tussen het publieke belang van openbaarheid en de overige in het dossier aanwezige belangen.. Daarnaast dient evenzeer te worden benadrukt dat de uitzonderingsgronden, met eerbied voor de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, restrictief moeten worden geïnterpreteerd, maar dat dit niet wegneemt dat de VLM als administratieve overheid over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt. (..)*
De uitzonderingsgrond van "interne communicatie" vindt haar rechtsgrond in artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet, en is ingevoerd in 2021 via een wijzigingsdecreet. In de parlementaire voorbereiding van het voormelde wijzigingsdecreet wordt de doelstelling als volgt omschreven:
"De doelstelling van deze uitzondering is om de overheidsinstanties het recht te bieden hun interne raadplegingen en beraadslagingen te beschermen als dat noodzakelijk is om hun taken uit te voeren, met andere woorden als de openbaarmaking van het document het besluitvormingsproces ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.[…]
Een effectieve besluitvorming door de overheid veronderstelt dat voorstellen, ideeën of opvattingen over inhoudelijke, procesmatige, organisatorische of politieke aangelegenheden vrij kunnen uitgewisseld worden tussen personeelsleden van de overheid, en dat die uitwisseling ook schriftelijk kan zonder dat die voorstellen, ideeën of opvattingen op verzoek publiek moeten gemaakt worden.
Een te rigide openbaarheidsregeling op dit punt heeft het ongewenste effect dat binnen de overheid niet meer vrijelijk van gedachten kan gewisseld worden over een dossier, beleidsproces, advies of ontwerpregelgeving." (…)
Uit de memorie van toelichting blijkt daarnaast dat er geen beperkingen zijn 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 dan op zich 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 tweede uitzonderingsgrond "de bescherming van het milieu", ligt vervat in art. II.36, §1, tweede lid, 11° van het Bestuursdecreet: "De overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, wijzen de aanvraag tot openbaarmaking af als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen: […] 11° de bescherming van het milieu waarop de informatie betrekking heeft." (…)
Vermeldingswaardig is dat beide uitzonderingsgronden een omzetting vormen van het Verdrag van Aarhus en van de richtlijn 2003/4/EG naar het intern recht. [Voor interne communicatie: artikel 4.3, c), van het

Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. Voor interne communicatie: artikel 4.1, e), van de richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad.] Deze twee instrumenten bepalen de toegang tot milieu-informatie, met dien verstande dat de uitzonderingsgrond van "interne communicatie" niet enkel slaat op milieu-informatie, maar alle informatie aangemerkt als interne communicatie omvat. Het toepassingsgebied van de uitzonderingsgrond van "de bescherming van het milieu" beperkt zich daarentegen wel tot milieu-informatie.

Toepassing in concreto

Ook bij revisie kan gesteld worden dat de kwalificatie van het opgevraagde bestuursdocument als "interne communicatie", zoals aangemerkt in de bestreden beslissing, berust op een juiste toepassing van het recht. Allereerst is het duidelijk dat het "communicatie" betreft, gelet dat (i) deze voorwaarde heel ruim opgevat moet worden, en (ii) het opgevraagde bestuursdocument bovendien duidelijk kadert in de voorbereiding van beslissingen (de doelstelling van beslissingsopvolging staat te lezen in de inleiding van het opgevraagde document).

Voorts moet ook vastgesteld worden dat het een "intern" bestuursdocument betreft: het bestuursdocument is ondubbelzinnig bestemd voor medewerkers van de Mestbank (gelet op het feit dat het document, de titel "nota aan de CDRA Mestbank" draagt).

Nu wederom de kwalificatie van "interne communicatie" bevestigd is, zal de VLM tevens de in de bestreden beslissing gemaakte belangenafweging nader duiden. Dit is een afweging tussen enerzijds het publieke belang van de openbaarheid en anderzijds het belang van de beslotenheid van de "interne communicatie", waaronder het belang van de "bescherming van het milieu".

Belangenafweging

In de eerste plaats meent de VLM dat door de openbaarmaking van het opgevraagde bestuursdocument het besluitvormingsproces van de Mestbank ernstig in gedrang zou komen.

Het opgevraagde document vormt immers louter een interne richtlijn, dat de communicatie en het besluitvormingsproces tussen medewerkers van de Mestbank beoogt te faciliteren. De openbaarmaking zou onder meer het ongewenste gevolg hebben dat de Mestbank genoopt zal zijn zeer terughoudend te worden in hun interne schriftelijke communicatie of notulering, waardoor een snelle besluitvorming verhinderd zal worden.

Uw Beroepsinstantie heeft in dit kader al aangegeven dat een zekere mate van 'beleidsintimiteit' en vertrouwelijkheid onmisbaar is om te komen tot een effectieve besluitvorming of beleidsvoering.[voetnoot: Zie Uitspraak OVB/2025/171, p. 4]

Daarnaast is het opgevraagde bestuursdocument nooit extern gecommuniceerd en is het daar ook niet voor geschikt. De finaliteit van het document bestaat er enkel in om de medewerkers van de Mestbank bij de voorbereiding van beslissingen over aanvraagdossiers op gestroomlijnde wijze te laten werken en gelijke situaties gelijk te laten beoordelen.

Dit impliceert echter niet dat op basis van het document de uitkomst van een welbepaalde beslissing op voorhand al vaststaat. De openbaarmaking zou daarentegen het gevolg krijgen, dat aanvragers verkeerdelijk het gevoel zouden kunnen krijgen dat, zij wanneer ze rekening houden met deze nota bij het aanvraagdossier, dan ook een welbepaalde beslissing kunnen verwachten.

Verder dient te worden benadrukt dat de Mestbank bij de beoordeling in een individueel aanvraagdossier over een zekere mate van beoordelingsvrijheid moet beschikken. Deze beoordelingsvrijheid is noodzakelijk om de voornaamste doelstelling van de Nitraatrichtlijn, met name de bescherming van het water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, te vrijwaren.

Bij de beoordeling door de Mestbank worden namelijk verschillende elementen in aanmerking genomen, waaronder productbeschrijving en aanbevolen dosissen. Indien aanvragers inzicht zouden krijgen in hoe deze elementen concreet worden afgewogen, bestaat het risico dat zij hun aanvraag strategisch aanpassen om een gunstigere beoordeling te bekomen.

Dit kan ertoe leiden dat de betrokkenen, minstens in hun informatieverstrekking naar de Mestbank toe, hun productgegevens oneigenlijk aanpassen. Dergelijke aangeleverde informatie strookt dan mogelijk niet met de (informele) informatieverstrekking ten aanzien van gebruikers, kan nadien worden gewijzigd of stemt niet overeen met de wijze waarop gebruikers dit product courant toepassen. Ten slotte is het van cruciaal belang te onderlijnen dat een vrijstelling het gevolg heeft dat het product niet langer opgevolgd wordt in het kader van de mestregelgeving. Het is dus a posteriori - na het valselijk bekomen van een vrijstelling - niet vanzelfsprekend voor de Mestbank om de vrijstelling te gaan corrigeren.
In dat licht zou de openbaarmaking het risico op misbruik aanzienlijk verhogen. De openbaarmaking zou derhalve afbreuk doen aan de beoordelingsvrijheid van de Mestbank en bijgevolg ook "de bescherming van het milieu" in het gevaar brengen.
Gelet op het voorgaande meent de VLM dat zowel het belang van het besluitvormingsproces van de Mestbank en het belang van de bescherming van het milieu beiden vereisen dat het openbaarheidsverzoek niet wordt ingewilligd.
Wat betreft het publieke belang van de openbaarheid merkt de VLM op dat haar verwijzing in de bestreden beslissing naar Uw uitspraak OVB 2024/310 hierbij relevant is:
"De beroepsinstantie is van mening dat er in casu geen openbaar belang, zoals geduid in de parlementaire voorbereiding, gemoeid is met de openbaarmaking van de betrokken informatie. De memorie van toelichting stelt immers m.b.t. de belangenafweging het volgende: "De uitzonderingen worden alleen ingeroepen als het belang van de openbaarheid niet primeert. Daarmee wordt bedoeld: een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Deze bepaling betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover de belangen die met de uitzonderingen beschermd worden. Het gaat om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort.." (Parl.St. Vl.Parl. 2017-18, 1656/1, 56). De beroepsinstantie ziet niet in - en de beroeper geeft dit ook niet aan - op welke manier de openbaarmaking van de gevraagde informatie in casu van algemeen belang is."
Naar analogie met de hoger vermelde uitspraak is de VLM tevens van oordeel dat er in casu geen publiek belang gemoeid is met de openbaarmaking van de betrokken informatie, of minstens dat de twee door haar geformuleerde belangen meer gewicht moeten krijgen.

Op de vraag van de beroepsinstantie op welke concrete juridische basis deze negatieve lijst wordt opgemaakt, gaf de VLM volgende toelichting:
"Deze lijst geeft weer hoe de administratie in de praktijk bepaalde producten interpreteert, en meer bepaald of het deze producten al dan niet als kunstmest beschouwt overeenkomstig de bepalingen van het Mestdecreet.
Artikel 3, §5, 11°, van dit decreet definieert kunstmest als volgt:
"elke met een industrieel proces vervaardigde meststof, met inbegrip van het (NH4)2 SO4 uit spuiwater".
Het begrip meststof wordt in het daaropvolgende punt 12° gedefinieerd als:
"elke één of meer stikstof- of fosforverbindingen bevattende stof die op het land wordt gebruikt ter bevordering van de gewasgroei, met inbegrip van dierlijke mest, afval van visteeltbedrijven en zuiveringsslib."
De kwalificatie van een product als kunstmest heeft onder meer tot gevolg dat artikel 24, §6 van het Mestdecreet van toepassing wordt. Deze bepaling verplicht landbouwers tot het bijhouden van een zogenaamd "digitaal kunstmestregister", waarvan de verdere concretisering is opgenomen in artikel 2.2.4.1 van het VLAREME van 28 oktober 2016.
Relevant in dit kader is dat overeenkomstig artikel 4 van het Mestdecreet de VLM belast is met zowel begeleidende en ondersteunende taken in uitvoering van het Mestdecreet als met het toezicht op en de controle van de naleving van de bepalingen van dit decreet.
Met het oog op de uitoefening van haar bevoegdheden, wordt in dat kader onder meer op de website van de VLM, de nodige informatie ter beschikking gesteld. Zo is er onder meer informatie beschikbaar over de toepassing van het digitaal kunstmestregister. In het licht daarvan werd regelmatig gevraagd of een

welbepaald product kunstmest is, conform de mestregelgeving, en dus in het register vermeld moet worden. Voor de duidelijkheid is er voor gekozen om een lijst op te maken van producten waarvan de administratie meent dat deze niet als kunstmest in de zin van het Mestdecreet beschouwd moeten worden. Meer bepaald gaat het dus over producten met een zeer beperkte nutriëntentoevoeging.
Deze producten zijn opgenomen in een lijst die is gepubliceerd op de website van de VLM. Er is dus geen specifieke bepaling voor het opmaken van deze lijst. In deze lijst wordt enkel weergegeven welke producten op basis van de gegevens waarvan de administratie momenteel beschikt niet als kunstmest beschouwd worden en aldus niet in het kunstmestregister vermeld moeten worden."

De beroepsinstantie mocht ook kennis krijgen van het gevraagde document en bijlagen: nota aan de CDRA Mestbank.

4. *Standpunt van de beroepsinstantie*

Uit de toelichting door de VLM heeft de beroepsinstantie begrepen dat het verzoek kadert in de weigering door de VLM van een aanvraag door de beroeper om het product N-LEAF op te nemen in de lijst met producten met een zeer beperkte nutriëntentoevoeging. Door die opname op de lijst zou dat product niet moeten geregistreerd worden in het digitaal kunstmestregister.

M.b.t. het digitaal kunstmestregister werd regelmatig aan de VLM gevraagd of een welbepaald product kunstmest is, conform de mestregelgeving, en dus in het register vermeld diende te worden. Voor de duidelijkheid is door de VLM ervoor gekozen om een lijst op te maken van producten waarvan de administratie meent dat deze niet als kunstmest in de zin van het Mestdecreet beschouwd moeten worden, meer bepaald gaat het over producten met een zeer beperkte nutriëntentoevoeging. Deze producten zijn opgenomen in een lijst die is gepubliceerd op de website van de VLM en die weergeeft welke producten op basis van de gegevens waarover de administratie op dat moment beschikt, niet als kunstmest worden beschouwd en dus niet in het kunstmestregister moeten vermeld worden.

Na een aanvraag tot vrijstelling van een producent van een product, beoordelen de medewerkers van de Mestbank, rekening houdend met de concrete omstandigheden, of de vrijstelling toegekend kan worden. De beoordeling dat een product, hoewel het een zekere hoeveelheid nutriënten bevat, toch niet als (kunst)meststof beschouwd moet worden en dus vrijgesteld is van registratie, gebeurt restrictief en omzichtig en slechts in uitzonderlijk gevallen en pas na een beoordeling in concreto. Hierbij gebeurt onder meer een grondige analyse van de betrokken productfiche, samen met een beoordeling van eventueel alle andere gekende of opgevraagde informatie.

De finaliteit van het opgevraagde document bestaat er in om de medewerkers van de Mestbank bij de voorbereiding van beslissingen over aanvraagdossiers op gestroomlijnde wijze te laten werken en gelijke situaties gelijk te laten beoordelen. Dit impliceert echter niet dat op basis van het document de uitkomst van een welbepaalde beslissing op voorhand al vaststaat. De openbaarmaking zou daarentegen volgens de VLM het gevolg krijgen, dat aanvragers verkeerdelijk het gevoel zouden kunnen krijgen dat, zij wanneer ze rekening houden met deze nota bij het aanvraagdossier, dan ook een welbepaalde beslissing kunnen verwachten. Het gevraagde document kadert dan ook in de voorbereiding van de beslissingen over aanvraagdossiers bij de Mestbank. Dit intern document (en bijlagen) is enkel bestemd voor de medewerkers van de Mestbank, is niet extern gecommuniceerd buiten de VLM.

De beroepsinstantie heeft zelf kunnen vaststellen dat er omtrent het kunstmestregister en de vrijstelling heel wat informatie te vinden is op de website van de VLM:
https://www.vlm.be/nl/themas/waterkwaliteit/Mestbank/formulieren_en_registers/registers/kunstmestregister_landbouwers/faq_kunstmestregister/Paginas/default.aspx#2

Op basis van de door de VLM verleende toelichting en na kennisname van de documenten is de beroepsinstantie van oordeel dat in casu het gevraagde voldoet aan de omschrijving van het begrip "interne communicatie" zoals bedoeld in artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet. Op basis van deze uitzonderingsgrond – die ook van toepassing is voor milieu-informatie - mogen overheidsinstanties een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen - tenzij het belang van de openbaarheid zou primeren - wanneer deze betrekking heeft op interne communicatie.

De Memorie van Toelichting bij het artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet (*Parl.St.,* Vl.Parl. 2020-2021, nr. 780/1, 90-93) verduidelijkt dat er geen beperkingen zijn 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.

En verder wordt in de Memorie van Toelichting aangegeven dat het begrip intern impliceert dat het gaat om "informatie die niet buiten de muren van een overheidsinstantie terechtkomt, in het bijzonder wanneer zij niet is bekendgemaakt aan een derde of niet beschikbaar is gesteld aan het publiek." (arrest HvJ EU 20 januari 2021, randnummer 42 – C-619/19). En tevens dat "ook informatie die een overheidsinstantie van een externe bron heeft ontvangen, intern kan zijn "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)". In voormeld arrest van het Hof van Justitie wordt ook nog gepreciseerd in dit verband dat de omstandigheid dat milieu-informatie op een bepaald moment buiten de muren van een overheidsinstantie kan terechtkomen, niet meebrengt dat de mededeling die deze informatie bevat onmiddellijk haar interne karakter verliest. Het begrip „interne mededelingen" omvat dus alle informatie die binnen een overheidsinstantie circuleert en die op het tijdstip van de indiening van het verzoek om toegang niet buiten de muren van deze instantie is terechtgekomen, in voorkomend geval nadat die instantie deze informatie heeft ontvangen en voor zover deze informatie daarvóór niet aan het publiek beschikbaar is of had moeten worden gesteld.

Hetgeen waarvan in casu de openbaarmaking wordt gevraagd betreffen interne richtlijnen (en de interne communicatie daarrond) die worden gebruikt door de medewerkers van de Mestbank bij de beoordeling van individuele aanvraagdossiers tot opname van een product op de lijst met producten met een zeer beperkte nutriëntentoevoeging, zoals hierboven werd beschreven.

Aan beide criteria van het begrip interne communicatie is in casu voldaan: ze zijn enkel bestemd voor intern gebruik binnen de VLM, werden en worden niet publiekelijk bekendgemaakt buiten (de muren van) de VLM zelf en zijn dus niet beschikbaar voor derden. Ze werden louter intern gegeven in het kader van de voorbereiding van beslissingen over een vrijstellingsaanvraag (van een producent) die dan leidt tot al dan niet opname op de lijst met producten met een zeer beperkte nutriëntentoevoeging.

Ook de inzichten en instructies in het kader van de voorbereiding van een beoordeling vormen immers het voorwerp van de vermelde uitzonderingsgrond, nu de openbaarmaking daarvan tot gevolg zou kunnen hebben dat men zeer terughoudend wordt in de interne schriftelijke communicatie, waardoor een vlotte besluitvorming gehinderd wordt. De doelstelling van deze uitzonderingsgrond is om overheidsinstanties het recht te bieden hun interne richtlijnen te beschermen als dat noodzakelijk is om hun taken uit te voeren.

De beroepsinstantie is in casu daarom van oordeel dat de openbaarmaking van het opgevraagde wel degelijk gevat wordt door de uitzonderingsgrond, zoals voorzien in artikel II.33, 3° Bestuursdecreet. De doelstelling van de ingeroepen uitzondering is om de overheidsinstanties het recht te bieden hun interne

documenten te beschermen als dat noodzakelijk is om hun taken uit te voeren, met andere woorden als de openbaarmaking van het opgevraagde het besluitvormingsproces ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

Het gaat hierbij om een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Dit betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover het belang dat met de uitzondering beschermd wordt. 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. Vl.Parl. 2017-18, 1656/1, 56)

De beroeper haalt beginselen van transparantie, van rechtszekerheid, alsook het gelijkheidsbeginsel aan. Wat dat laatste betreft is de beroepsinstantie van oordeel dat het opgevraagde als interne richtlijn er juist op gericht is om een gelijke behandeling te waarborgen.

Bovendien sluit de beroepsinstantie zich aan bij de belangenafweging zoals verduidelijkt door de VLM in de toelichting aan de beroepsinstantie zoals hierboven werd weergegeven. De afweging van de beroepsinstantie leidt dan ook tot de conclusie dat het belang dat beschermd wordt door de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet in casu primeert en het principe van de niet-openbaarmaking van interne communicatie bijgevolg gehandhaafd blijft.

Gelet op het hetgeen hierboven werd uiteengezet is een gedeeltelijke openbaarmaking eveneens niet aan de orde.

Om al deze redenen wordt het beroep als **ongegrond** beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van [redacted] van 6 mei 2026 tegen de beslissing van de Vlaamse Landmaatschappij van 23 april 2026 wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 17 juni 2026

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter