

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 258.576 van 25 januari 2024
in de zaak A. 236.866/VII-41.603**

In zake : de VZW DRYADE
 woonplaats kiezend te 1060 Brussel
 Engelandstraat 34

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Patrick Devers
kantoor houdend te 9000 Gent
Kouter 71-72
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingediend op 17 juli 2022, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie van 1 juni 2022 “betreffende de weigering tot vrijgave van de rode en oranje lijsten in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof met dossiernummer OVB/2022/154”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft op 28 februari 2023 een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 november 2023.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Dries Verhaeghe, bestuurder en directeur, verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Dieter Janssen, die *loco* advocaat Patrick Devers, verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Regelmatigheid van de rechtspleging

3. De verzoekende partij diende een eerste verzoekschrift tot nietigverklaring in op 17 juli 2022. Dit verzoekschrift werd niet op de rol ingeschreven omdat de griffie meende dat hierin geen woonplaatskeuze werd gedaan, in strijd met artikel 3*bis*, eerste lid, 3°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna: algemeen procedurereglement). Met toepassing van artikel 3*bis*, tweede lid, van het algemeen procedurereglement verzocht de hoofdgriffier de verzoekende partij om het verzoekschrift te regulariseren. Hierop diende de verzoekende partij een tweede verzoekschrift in op 23 juli 2022, waarbij zij preciseerde dat zij wel degelijk woonplaatskeuze had gedaan in het eerste verzoekschrift. Ook ontwikkelde de verzoekende partij in dat tweede verzoekschrift een vijfde middel

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR. 258.576 VII-41.603-2/18

tot nietigverklaring, dat nog niet was ontwikkeld in het eerste verzoekschrift.

De Raad van State stelt vast dat de verzoekende partij wel degelijk in het eerste verzoekschrift tot nietigverklaring, ingediend op 17 juli 2022, de vereiste woonplaatskeuze heeft gedaan, zodat dit verzoekschrift ten onrechte niet onmiddellijk op de rol werd ingeschreven. Het tweede verzoekschrift, ingediend op 23 juli 2022, wordt dan ook niet beschouwd als een regulariserend verzoekschrift in de zin van artikel 3*bis*, derde lid, van het algemeen procedurereglement, maar als een loutere nieuwe versie van een reeds regelmatig ingediend verzoekschrift. In zoverre die versie afwijkt van het eerste verzoekschrift kan hiermee geen rekening worden gehouden.

4. De verzoekende partij diende op 17 november 2023 een “pleitnota” in. Het algemeen procedurereglement voorziet niet in de mogelijkheid om een pleitnota als een processtuk neer te leggen. Het is de partijen echter wel toegestaan om nieuwe feiten, die een invloed kunnen hebben op de beoordeling van het beroep, aan de Raad van State ter kennis te brengen. In zoverre de pleitnota geen betrekking heeft op dergelijke nieuwe feiten, maar de loutere neerslag vormt van de uiteenzetting ter zitting, wordt ze niet als een processtuk, maar als een loutere inlichting in aanmerking genomen.

IV. Feiten

5. Met een e-mail van 20 april 2022 vraagt Dries Verhaeghe, bestuurder van de verzoekende partij, de Vlaamse Landmaatschappij (hierna: VLM) om in het kader van de openbaarheid van bestuur de naam, adresgegevens en impactscore over te maken van de 41 piekbelasters (voorheen rode bedrijven) en de 493 bedrijven die op de oranje lijst staan, en waarvan sprake is in “de conceptnota PAS” van de Vlaamse regering van 23 februari 2022.

6. Op 9 mei 2022 deelt de VLM aan Dries Verhaeghe mee dat op die vraag niet wordt ingegaan.

7. Tegen deze weigeringsbeslissing stelt Dries Verhaeghe, in zijn hoedanigheid van bestuurder van de verzoekende partij, een bestuurlijk beroep in bij de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie - afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: Beroepsinstantie).

8. Bij besluit van 1 juni 2022 verklaart de Beroepsinstantie het beroep ontvankelijk en deels gegrond en deels ongegrond, en beveelt zij dat een afschrift dient verstrekt te worden van de impactscores van de 41 geanonimiseerde piekbelasters.

De beslissing steunt op de volgende overwegingen:

“Artikel I.4, 3° van het Bestuursdecreet definieert een bestuursdocument als ‘alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie’. De gevraagde lijst met rode bedrijven (de 41 piekbelasters) werd door de VLM aan de beroepsinstantie ter beoordeling overgemaakt en kan zonder twijfel beschouwd worden als een bestuursdocument in de zin van het Bestuursdecreet. De beroepsinstantie is *in casu* van oordeel dat het antwoord op de vraag van de beroeper met betrekking tot de naam, adresgegevens en impactscore op de zogenaamde rode lijst afdwingbaar is op grond van het wettelijke stramien van de passieve openbaarheid.

Wat betreft de vraag om een afschrift te verlenen van de naam, adresgegevens en impactscore van de 493 bedrijven die op de oranje lijst staan, opgesteld in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) deelde de VLM daarentegen mee aan de beroepsinstantie dat er (nog) geen dergelijke lijst voorhanden is.

Er werd tot op heden enkel een inschatting gemaakt van de bedrijven die hiervoor in aanmerking zouden komen. Het resultaat van deze inschatting betreft echter indicatieve aantallen en overzichten die bepaald zijn op basis van generieke desktopberekeningen van exploitaties die zich ‘mogelijks’ zouden kunnen classificeren als oranje bedrijf. Er is nog geen definitieve beslissing genomen of, voor de maatregelen voor ‘oranje bedrijven’, zal worden gewerkt met een ‘open toegang’ (waarbij bv. iedereen die kan aantonen een impactscore hoger dan 20% te hebben (op grond van veebezetting en/of op grond van vergunningsaantallen? Tijdens welke periode?)) of met een ‘gesloten lijst’ (waarvan hoe dan ook nog geen concrete criteria vastliggen). In het kader van het ontwerp definitieve PAS (welke thans in openbaar onderzoek ligt) is er hoe dan ook geen lijst opgesteld van veeveelbedrijven met een impactscore hoger dan 20%, zodat deze onbestaande lijst niet kan worden bezorgd.

De beroepsinstantie kan bijgevolg enkel vaststellen dat de VLM niet beschikt over de gevraagde ‘oranje lijst’ en dat daarvan dus ook geen

afschrift kan worden verstrekt. Nu het openbaarheidsverzoek enkel maar betrekking kan hebben op bestaande informatie die in het bezit is van een overheidsinstantie, zoals omschreven in artikel I.4,3° van het Bestuursdecreet, dient het beroep voor wat betreft de door de beroeper geïmagineerde oranje lijst dan ook als ongegrond te worden beschouwd.

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

Gelet op de specifieke context waarin het document ‘Dryade-Piekbelaasters veehouderijen ontwerp-PAS’ met 41 namen en adressen van deze vermeende ‘piekbelaasters’ (inclusief hun impactscore) dient gesitueerd te worden, kan de beroepsinstantie aannemen dat daarin vervatte gegevens milieu-informatie betreffen in de zin van artikel I.4,11° Bestuursdecreet.

Bovendien dient te worden nagegaan of er *in casu* sprake is van informatie aangaande emissies in het milieu. Het begrip ‘emissie’ dient 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 en het water’. ‘Verontreinigingsfactoren’ wordt in artikel 1.1.2, §1, 2° van het DABM gedefinieerd als ‘vaste stoffen, vloeistoffen, gassen, micro-organismen, energievormen zoals warmte, stralingen, licht, geluid en andere trillingen’.

De in de lijst vervatte namen en adresgegevens kunnen op zich niet als emissie-gegevens worden beschouwd aangezien er enkel een impactscore naast de namen wordt vermeld in het document. Zoals blijkt uit de toelichting van de VLM leidden niet enkel emissiegegevens tot deze impactscore.

De beroeper haalt rechtspraak aan van de Nederlandse Raad van State. In de uitspraak 202104554/1/A3 van 19 januari 2022 wordt geoordeeld dat de bedrijfsadresgegevens in zogenoemde PAS-meldingen (die als milieu-informatie gekwalificeerd werden) openbaar moeten gemaakt worden. Alleen de openbaarmaking van de zogenoemde coördinatiepunten van de emissiebronnen kan volgens de Nederlandse bestuursrechter niet volstaan. De locatiegegevens worden niet alleen als milieu-informatie beschouwd, maar in het bijzonder als emissiegegevens. De bestuursrechter oordeelde dat de locatiegegevens ontegensprekelijk emissiegegevens zijn en dat bedrijfsadresgegevens in de PAS-meldingen (wegens de onderlinge samenhang) tevens locatiegegevens en emissiegegevens zijn. De rechtbank droeg de minister dan ook op de bedrijfsadresgegevens alsnog openbaar te maken [...].

Op basis van de lijst met 41 piekbelaasters valt er *in casu* echter niet zomaar een samenhang tussen emissiebronnen en het adres of de zetel van de piekbelaaster af te leiden. De lijst bevat onvoldoende concrete informatie over de locatie van bepaalde activiteiten die zouden leiden tot een piekbelasting.

Gelet op de beperkte gegevens in het document ‘Dryade-Piekbelaasters veehouderijen ontwerp-PAS’, meent de beroepsinstantie dat de redenering zoals opgebouwd in de geciteerde Nederlandse rechtspraak hier niet opgaat. Het document bevat enkel de namen van de veehouderijen met daarbij de bedrijfsadresgegevens en een impactscore. Daaruit kan niet afgeleid worden

dat deze bedrijfsadresgegevens, indien ze al beschouwd kunnen worden als emissie-gegevens, volledig overeenstemmen met de locaties van de activiteiten van deze bedrijven die tot een piekbelasting leiden. Daarvoor is de informatie té beperkt.

De beroepsinstantie merkt nog op dat zij van een beweerd exploitatienummer waarvan sprake in de toelichting van de VLM (een door de administratie toegekend identificatienummer) in het aan de beroepsinstantie bezorgde document ‘Dryade-Piekbelaasters veehouderijen ontwerp-PAS’ geen sporen terugvindt.

De beroepsinstantie stelt vast dat de ‘rode lijst’ een reeks persoonsgegevens (namen en adressen) van natuurlijke personen bevat (sommige al dan niet vervat in de naam van eenmanszaken of rechtspersonen; de juiste rechtsvorm valt uit het document niet steeds te achterhalen), zodat de vraag rijst of hier al dan niet toepassing dient gemaakt te worden van artikel II.36, §1, 1° lid (bescherming van de persoonlijke levenssfeer m.b.t. milieu-informatie).

Voormelde decreetbepaling bevat de verplichting om, behoudens toestemming van de betrokkene, een aanvraag (geheel of gedeeltelijk) af te wijzen als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Deze bepaling laat niet toe dat gegevens worden verstrekt die de identificatie van derden mogelijk maken, in de mate dat daarmee afbreuk zou worden gedaan aan de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer.

Er dient een belangenafweging plaats te vinden tussen het door de uitzonderingsgrond beschermde belang met het belang van de openbaarheid. Er dient telkens en *in concreto* geoordeeld te worden of er al dan niet een inbreuk is gepleegd op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (Vlaams Parlement, *Parl. St.* 2017-2018, nr. 1656/1, blz. 58).

Artikel 22 van de Grondwet waarborgt uitdrukkelijk het recht op eerbiediging van het privéleven, net zoals artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dit doet. De bedoeling en het fundamentele uitgangspunt van de in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet bedoelde uitzonderingsgrond bestaat er precies in om het aan iedereen toegekende grondwettelijke recht op de eerbiediging van zijn privéleven te beschermen. Namen en adressen van natuurlijke personen behoren ontegensprekelijk tot het privéleven van de betrokkenen en het privéleven vormt de kern van de persoonlijke levenssfeer [...]. Het openbaar maken van deze gegevens heeft aldus betrekking op de kern van een belang - het door artikel 22 van de Grondwet en het door artikel 8 EVRM aan eenieder toegekende recht op eerbiediging van zijn privéleven - dat de uitzonderingsgrond uit artikel II.34, 2° en artikel II.36, §1, 1° lid van het Bestuursdecreet wenst te beschermen tegen de openbaarheid van bestuur [...].

De beroepsinstantie is *in casu* van oordeel dat de openbaarmaking van de betrokken namen en adressen van de natuurlijke personen een onevenredige afbreuk zou doen aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Momenteel loopt er een openbaar onderzoek voor het ontwerp PAS [...]. Daarin zit er onder meer een aanduiding en een oplijsting van zones vervat die een herstel behoeven. De zogenaamde piekbelaasters worden daarin echter niet met naam en toenaam vermeld.

In dit ontwerp PAS waarvoor het openbaar onderzoek momenteel loopt (en waarover momenteel reeds veel ophef bestaat) zit onder meer ook een voorstel tot regeling vervat voor de begeleiding van de piekbelasters bij een sluiting van hun onderneming. De vrijgave van de zogenaamde rode lijst is momenteel voorbarig, ook al circuleren er momenteel reeds namen in de media. De getroffen bedrijven dient de mogelijkheid gelaten te worden om zelf te beslissen al dan niet naar buiten te treden als getroffen bedrijf. In het belang van de (behandeling en/of begeleiding van de) getroffen bedrijven maar ook in het belang van het verdere openbaar onderzoek en het vervolgtraject, moet het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van deze ‘piekbelasters’ vooralsnog geacht te worden te primeren op de openbaarheid ervan.

Daarnaast bevat de lijst nog een aantal namen van ondernemingen waarbij de naam van de natuurlijke persoon niet achterhaald kan worden. Op grond van artikel II.36, §1, 7° van het Bestuursdecreet dient gesteld te worden dat ook de namen van deze ondernemingen momenteel niet voor openbaarmaking in aanmerking komen.

Deze uitzonderingsgrond beoogt de bescherming van de vertrouwelijke, aan een overheidsinstantie meegedeelde, commerciële en industriële gegevens, die *in globo* als ‘ondernemingsgegevens’ kunnen beschouwd worden.

Het gaat in het algemeen om gegevens die voor de onderneming van belang zijn en waarvan de openbaarmaking van aard is haar nadeel te berokkenen. Deze uitzonderingsgrond wil dus verhinderen dat vertrouwelijke en bedrijfseigen informatie openbaar wordt gemaakt, om zo te vermijden dat, door inzicht te geven in de bedrijfsstrategie en de economische politiek van de onderneming, aan concurrenten een competitief voordeel wordt verschaft, onder meer met het oog op de eerlijke mededinging bij toekomstig te gunnen overheidsopdrachten [...].

De overheid zal de openbaarmaking van deze gegevens afwijzen als ze een vertrouwelijk karakter hebben, dat wil zeggen als na afweging blijkt dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het ondernemingsbelang. Het moet gaan om de bescherming van een legitiem economisch belang, zijnde een belang dat gelegitimeerd is omwille van economische redenen.

Ook de omvang van de mogelijke schade en het competitief voordeel dat aan mogelijke concurrenten zou worden gegeven door de openbaarmaking zijn elementen voor de bepaling van het legitiem economisch belang. Het spreekt voor zich dat ondernemingen in vele gevallen nadeel kunnen ondervinden wanneer openbaar wordt gemaakt dat hun naam met hun impactscore circuleert op de rode lijst [...] of wanneer de hoogte van de impactscore openbaar wordt gemaakt (bv. een nadeel door producten niet meer verhandeld te krijgen). Ook voor hen kan gesteld worden dat de vrijgave van de zogenaamde rode lijst momenteel voorbarig is, ook al circuleren er momenteel reeds namen in de media. De getroffen bedrijven dient de mogelijkheid gelaten te worden om zelf te beslissen om momenteel al dan niet reeds naar buiten te treden als getroffen bedrijf. In het belang van de (behandeling en/of begeleiding van de) getroffen bedrijven maar ook in het belang van het verdere openbaar onderzoek en het vervolgtraject moet het economisch belang van deze ‘piekbelasters’ geacht te worden te primeren op de openbaarheid ervan.

Gelet op de huidige stand van het ontwerp PAS kan het belang van de openbaarmaking van deze namen met hun impactscore niet geacht worden te primeren op het belang dat beschermd wordt door artikel II.36, §1, 7° van het Bestuursdecreet.

De beroepsinstantie ziet bij gebrek aan de nodige mailadressen af van de mogelijkheid om de 41 betrokkenen binnen de haar beschikbare termijn om het beroep af te handelen te contacteren met de vraag of zij alsnog instemmen met de openbaarmaking.

Er kan echter wel overwogen worden om op grond van artikel II.45, §2 van het Bestuursdecreet aan de beroeper de impactscores mee te delen, los van de koppeling aan een bepaalde piekbelaster. Hoewel er dan weinig informatie overblijft in het betrokken document, kan dit de beroeper een bepaald beeld geven van de omvang van de impact van de piekbelasters of de ‘overbelasting’ (uitgedrukt in een percentage) die ze veroorzaken, zonder dat de koppeling echter kan gemaakt worden met een individuele piekbelaster. Deze informatie kan ook perfect afgescheiden worden van de overige informatie op de lijst. De beroepsinstantie ziet geen uitzonderingsgronden die zich zouden tegen een dergelijke gedeeltelijke openbaarmaking van milieu-informatie verzetten.

Om deze redenen wordt het beroep als gedeeltelijk gegrond beschouwd.”

Dit is het bestreden besluit.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie van gebrek aan procesbevoegdheid

9. De verwerende partij werpt op dat het verzoekschrift tot nietigverklaring onontvankelijk is doordat het ondertekend werd door Dries Verhaeghe in zijn hoedanigheid van bestuurder van de verzoekende partij, terwijl de statuten van de verzoekende partij bepalen dat zij in rechte vertegenwoordigd wordt door haar raad van bestuur of door twee bestuurders die samen handelen. De bijzondere volmacht die Dries Verhaeghe voorlegt, zou volgens de verwerende partij niet volstaan: uit de samenlezing van de artikelen 9:7, § 2, eerste lid, en 2:18 van het Wetboek Vennootschappen en Verenigingen zou volgen dat dergelijke volmacht slechts aan derden tegenstelbaar is wanneer zij werd bekendgemaakt in de Bijlagen bij het Belgisch Staatsblad, of aan de derde ter kennis werd gebracht, hetgeen niet is gebeurd.

Beoordeling

10. Artikel 5, sectie 5, van de statuten van de verzoekende partij luidt als volgt:

“Externe vertegenwoordigingsmacht

1. De Raad van Bestuur vertegenwoordigt de VZW als college in alle handelingen in en buiten rechte. Hij vertegenwoordigt de VZW door de meerderheid van zijn leden.

2. Onverminderd de algemene vertegenwoordigingsbevoegdheid van de Raad van Bestuur als college wordt de VZW in en buiten rechte eveneens vertegenwoordigd door twee bestuurders die gezamenlijk handelen.

3. [...]

4. De Raad van Bestuur of de bestuurders die de VZW vertegenwoordigen kunnen gevolmachtigden van de VZW aanstellen. Alleen bijzondere en beperkende volmachten voor bepaalde of een reeks bepaalde rechtshandelingen zijn geoorloofd. De gevolmachtigden verbinden de VZW binnen de perken van de hun verleende volmacht waarvan de grenzen tegenwerpelijk zijn aan derden overeenkomstig wat geldt inzake lastgeving.”

11. Op 16 juli 2022 neemt de raad van bestuur van de verzoekende partij volgende beslissing:

“De vzw gaat bij de Raad van State in beroep tegen de beslissing van de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie – afdeling openbaarheid van bestuur dd. 1 juni 2022 (dossiernummer: OVB/2022/154) betreffende de weigering van de VLM om een afschrift te verlenen van de naam, adresgegevens en impactscore van de 41 piekbelasters (voorheen rode bedrijven) en de 493 bedrijven die op de oranje lijst staan, opgesteld in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS).

Zij zal hierbij vertegenwoordigd worden door Dries VERHAEGHE, bestuurder.”

12. De raad van bestuur van de verzoekende partij heeft met de beslissing van 16 juli 2022 Dries Verhaeghe aangesteld om de verzoekende partij te vertegenwoordigen in de procedure voor de Raad van State. Het gaat om een bijzondere en beperkende volmacht in de zin van artikel 5, sectie 5, 4°, van de statuten van de verzoekende partij. Dries Verhaeghe getuigt aldus van de vereiste procesbevoegdheid om voor de verzoekende partij op te treden in deze procedure voor de Raad van State.

13. Dergelijke bijzondere volmachten moeten niet worden bekendgemaakt in de Bijlagen bij het Belgisch Staatsblad of voorafgaand aan het instellen van het beroep ter kennis worden gebracht van de verwerende partij. Het volstaat dat de volmacht bij het verzoekschrift tot nietigverklaring wordt gevoegd, wat hier ook is gebeurd. De door de verwerende partij geviseerde artikelen 9:7, § 2, eerste lid, en 2:18 van het Wetboek Vennootschappen en Verenigingen hebben betrekking op de algemene delegaties van bevoegdheden die in de statuten worden vermeld, en niet op de bijzondere volmachten.

14. De exceptie is niet gegrond.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

15. De verzoekende partij voert in het eerste middel de schending aan van de artikelen II.31, eerste lid, en II.33, 2°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (hierna: Bestuursdecreet). Het middel is gericht tegen de afwijzing van de vraag tot openbaarmaking van de namen, adressen en impactscores van de 493 bedrijven die op de “oranje lijst” staan. De verwerende partij zou ten onrechte aangenomen hebben dat dergelijke “oranje lijst” niet voorhanden was. Zowel in de “conceptnota PAS” als in het document “Programmatische aanpak stikstof” is immers sprake van een precies aantal van 493 “oranje bedrijven”, waarvoor de Vlaamse overheid een flankerend beleid voert. De omstandigheid dat sedert de opmaak van de lijst met 493 bedrijven andere lijsten, actualisaties, simulaties,... zouden zijn gemaakt, zou volgens de verzoekende partij niet in de weg mogen staan van haar vraag tot openbaarmaking van het bestuursdocument met de lijst van 493 “oranje bedrijven”. De verzoekende partij voegt eraan toe dat zelfs indien het om een document zou gaan dat onvolledig is in de zin van artikel II.33, 2°, van het Bestuursdecreet, de vraag tot openbaarmaking maar kan worden afgewezen na een belangenafweging, die hier niet werd gemaakt.

16. De verwerende partij verwijst naar de motivering van de bestreden beslissing.

Beoordeling

17. Artikel II.31, eerste lid, van het Bestuursdecreet luidt als volgt:

“De overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, zijn verplicht aan iedereen die erom verzoekt, de gewenste bestuursdocumenten openbaar te maken door er inzage in te verlenen of er een afschrift van te overhandigen, of er uitleg over te verschaffen.”

18. De Beroepsinstantie heeft de vraag tot openbaarmaking van de lijst met 493 “oranje bedrijven” afgewezen omdat de VLM volgens haar niet beschikt over de gevraagde “oranje lijst”, zodat de vraag tot openbaarmaking geen betrekking heeft op bestaande informatie die in het bezit is van een overheidsinstantie, en bijgevolg niet op een bestuursdocument zoals bedoeld in artikel I.4, 3°, van het Bestuursdecreet. Om de vraag tot openbaarmaking af te wijzen, heeft de Beroepsinstantie zich aldus niet beroepen op een uitzonderingsbepaling van titel II, hoofdstuk 3, afdeling 3, van het Bestuursdecreet, zoals het door de verzoekende partij geviseerde artikel II.33, 2°, maar heeft zij zich beperkt tot de vaststelling dat de vraag geen betrekking heeft op een bestuursdocument in de zin van het Bestuursdecreet.

19. Artikel I.4, 3°, van het Bestuursdecreet bepaalt dat, voor de toepassing van het decreet, onder “bestuursdocumenten” dient te worden verstaan:

“alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie.”

De decreetgever heeft aan het begrip “bestuursdocumenten” aldus een zeer ruime invulling gegeven. Zodra bepaalde informatie in het bezit is van een overheidsinstantie, gaat het om een bestuursdocument waarop de regels inzake de openbaarheid van toepassing zijn.

20. In de “conceptnota PAS” van de Vlaamse regering van 23 februari 2022 wordt het volgende gesteld:

“Oranje bedrijven waren volgens de ‘voorlopige PAS’ exploitaties met een impactscore die hoger is of gelijk aan 5% en lager dan 50%. Het betreft 493 bedrijven. Ook voor de oranje bedrijven bestaat flankerend beleid via een ‘inrichtingsnota oranje’.”

Het door de verzoekende partij voorgelegde document “Programmatistische aanpak stikstof”, uitgaande van de “Vlaamse overheid”, bevat volgende passages:

“In het PAS-referentiejaar 2015 werden 504 veehouderij-exploitaties als ‘oranje’ bedrijf gekwalificeerd [...]. 107 hiervan hadden in 2015 een impactscore tussen 20% en 50% (zgn. ‘donkeroranje’ bedrijven). Momenteel zijn nog 493 exploitaties gekwalificeerd als oranje bedrijf.”

en:

“Veehouderij-exploitaties met een impactscore tussen 5 en 50% werden in de voorlopige PAS aangeduid als zgn. ‘oranje’ bedrijven. In 2020 werden 493 exploitaties gekwalificeerd als oranje bedrijf. Voor dit type veehouderijen voorziet de Vlaamse overheid sedert 2017 (op vrijwillige basis) flankerend beleid via de ‘inrichtingsnota oranje bedrijven’.”

Uit deze documenten volgt duidelijk dat de auteurs ervan beschikten over een lijst met 493 bedrijven die werden aangemerkt als “oranje bedrijven”. Nu uit de bestreden beslissing blijkt dat de VLM in het bezit is van de lijst met 41 “piekbelasters” of “rode bedrijven” waarvan eveneens in die documenten sprake is - de VLM maakte die lijst immers over aan de Beroepsinstantie -, dient de VLM ook beschouwd te worden als de overheidsinstantie die in het bezit is van de lijst met 493 “oranje bedrijven”. Het gaat dan ook om informatie die in het bezit is van de VLM.

21. Aan de vaststelling dat het hier gaat om informatie in het bezit van de VLM doet geen afbreuk:

- de eventuele omstandigheid dat het hier slechts zou gaan om een voorlopige lijst van bedrijven die in aanmerking zouden komen om definitief als “oranje” bedrijf gekwalificeerd te worden;

- de eventuele omstandigheid dat nog geen definitieve beslissing werd genomen over de maatregelen die zouden genomen worden voor de “oranje” bedrijven;
- de eventuele omstandigheid dat in het kader van het ontwerp van “definitieve PAS” geen lijst werd opgemaakt van veeteeltbedrijven met bepaalde impactscores.

22. De lijst met 493 “oranje bedrijven” waarnaar wordt verwezen in de “conceptnota PAS” van 23 februari 2022 maakt een bestuursdocument uit in de zin van het Bestuursdecreet. Door de vraag tot openbaarmaking van deze lijst af te wijzen op grond van het enkele motief dat het hier niet om een bestuursdocument zou gaan, heeft de Beroepsinstantie artikel II.31, eerste lid, van het Bestuursdecreet geschonden.

23. Het eerste middel is in die mate gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

24. De verzoekende partij voert in het tweede middel de schending aan van het verdrag van 25 juni 1998 ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’ (hierna: verdrag van Aarhus), 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’, en artikel II.36, § 2, van het Bestuursdecreet. Het middel is gericht tegen de beslissing om de lijst met 41 piekbelasters slechts op geanonimiseerde wijze openbaar te maken. Ten onrechte zou de Beroepsinstantie geoordeeld hebben dat de namen en exploitatieadressen van deze bedrijven niet beschouwd kunnen worden als informatie betreffende “emissies in het milieu” in de zin van voormeld verdrag en voormelde richtlijn. De verzoekende partij wijst erop dat de impactscore van de bedrijven die tot hun kwalificatie als piekbelaster hebben geleid, berekend werd aan de hand van verschillende factoren, waaronder de ligging van het bedrijf. De locatiegegevens van deze bedrijven zouden dan ook moeten worden aangemerkt

als emissiegegevens, zodat de Beroepsinstantie zich niet kon beroepen op de door haar aangehaalde uitzonderingsgronden.

25. De verwerende partij verwijst naar de motivering van de bestreden beslissing.

Beoordeling

26. Artikel II.36 van het Bestuursdecreet bepaalt het volgende:

“§ 1. Als de aanvraag tot openbaarmaking betrekking heeft op bestuursdocumenten die milieu-informatie bevatten geldt, in afwijking van artikel II.34 en II.35, de volgende regeling.

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:

1° de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt;

[...]

7° het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie, als die informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is, met de openbaarheid instemt;

[...]

§ 2. Als de aanvraag betrekking heeft op bestuursdocumenten die informatie bevatten over emissies in het milieu, zijn de uitzonderingsgronden, vermeld in paragraaf 1, tweede lid, 1°, 2°, 5°, 7°, 9° en 11°, niet van toepassing.”

27. De verzoekende partij heeft verzocht om de openbaarmaking van de naam, adresgegevens en impactscore van de 41 piekbelasters waarvan sprake in “de conceptnota PAS” van de Vlaamse regering van 23 februari 2022. Deze informatie wordt door de Beroepsinstantie terecht aangemerkt als “milieu-informatie”, zoals gedefinieerd door artikel I.4, 11°, van het Bestuursdecreet. De namen en locatiegegevens van deze bedrijven zouden volgens de Beroepsinstantie echter geen informatie zijn over “emissies in het milieu”, zodat die informatie op grond van artikel II.36, § 2, van het Bestuursdecreet niet openbaar dient te worden gemaakt indien het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de belangen die worden vermeld in artikel

II.36, § 1, tweede lid, 1°, 2°, 5°, 7°, 9°, of 11°, van het Bestuursdecreet, waaronder (1°) de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en (7°) het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie.

28. Artikel II.36 van het Bestuursdecreet bevat voor het Vlaamse Gewest de omzetting van artikel 4, lid 2, tweede alinea, van 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’. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft het begrip “emissies in het milieu” in deze bepaling aldus uitgelegd

“dat daaronder niet alleen informatie over de emissies als zodanig valt, dat wil zeggen inlichtingen over de aard, de samenstelling, de hoeveelheid, de datum en de plaats van de emissies, maar ook gegevens over de invloeden die deze emissies op kortere of langere termijn op het milieu hebben.”
(HvJ 23 november 2016, C-442/14, overweging 87)

De bepalingen van het verdrag van Aarhus voegen hieraan niets toe dat hier relevant is.

29. De “piekbelasters” wier namen en locatiegegevens het voorwerp uitmaken van de vraag tot openbaarmaking, zijn blijkens het document “Programmatische Aanpak Stikstof” dat in het kader van een openbaar onderzoek werd voorgelegd, de bedrijven waarvan de uitstoot een disproportioneel grote impact heeft op een speciale beschermingszone, aangeduid in het kader van de Habitatrichtlijn (een “SBZ-H”), in hun nabije omgeving. Er is sprake van een disproportioneel grote impact wanneer de impactscore groter is dan 50% van de “kritische depositiewaarde” van de meest gevoelige habitat. De “kritische depositiewaarde” wordt in dit document omschreven als

“een gangbare en internationaal erkende maat voor de gevoeligheid van een habitatype aan externe aanvoer van stikstof in het algemeen, en stikstofdepositie in het bijzonder. [...]

De kritische depositiewaarde is de grens waarboven het risico niet kan worden uitgesloten dat de kwaliteit van het habitatype significant wordt aangetast als gevolg van de verzurende en/of vermestende invloed van de atmosferische stikstofdepositie. De kritische depositiewaarde wordt uitgedrukt in kilogram stikstof per hectare per jaar ($\text{kg N ha}^{-1} \text{ j}^{-1}$).”

Die “impactscore” die aan een bepaald bedrijf wordt gegeven, bevat aldus informatie over de invloeden die de stikstofemissies van dat bedrijf op kortere of langere termijn op het milieu hebben. De ligging van het bedrijf, en in het bijzonder de situering ervan ten opzichte van een SBZ-H, maakt een essentieel gegeven uit om de impactscore te kunnen berekenen. Die ligging dient bijgevolg beschouwd te worden als informatie over “emissies in het milieu”.

30. De Beroepsinstantie wijst in de bestreden beslissing op het document “Dryade-Piekbelaasters veehouderijen ontwerp-PAS” met 41 namen en adressen van piekbelaasters en hun impactscore, dat haar door de VLM werd overgemaakt in het kader van de beroepsprocedure, en merkt op dat uit dat document niet de ligging van de betrokken bedrijven kan worden afgeleid, nu de woonplaatsen of maatschappelijke zetels van de exploitanten hiervan kunnen verschillen. De Beroepsinstantie is echter ten onrechte ervan uitgegaan dat het document dat de VLM haar bezorgde het “bestuursdocument” zou zijn waarvan de openbaarmaking wordt gevraagd. Het gaat hier immers om een document dat de VLM ten behoeve van de Beroepsinstantie heeft opgesteld, en dat niet noodzakelijk beantwoordt aan het voorwerp van de vraag tot openbaarmaking van de verzoekende partij. Wanneer de verzoekende partij verzocht om de openbaarmaking van de “adresgegevens” van de “piekbelaasters”, doelde zij kennelijk op de gegevens betreffende de ligging van die bedrijven en niet op de woonplaats of de maatschappelijke zetel van de exploitant. Er is geen reden om aan te nemen dat de VLM niet zou beschikken over de gevraagde informatie, met name de ligging van elk van de vermelde “piekbelaasters” ten opzichte van een SBZ-H, en de vermelding van hun “impactscore”.

31. De namen van de exploitanten van die bedrijven, of zij nu natuurlijke personen of rechtspersonen zijn, kunnen anderzijds niet beschouwd worden als informatie over “emissies in het milieu”. Het is weliswaar zo dat die namen vrij gemakkelijk kunnen worden achterhaald van zodra de ligging van het bedrijf openbaar wordt gemaakt, doch die omstandigheid betekent niet dat het aan de overheidsinstantie toekomt om ook die namen openbaar te maken. Hetzelfde

geldt voor de adressen van de exploitanten die zouden verschillen van de ligging van het bedrijf. Voor wat die namen en adressen betreft, heeft de Beroepsinstantie dan ook terecht geoordeeld dat het belang van de openbaarheid ervan diende te worden afgewogen tegen de belangen van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie.

32. In zoverre de bestreden beslissing echter ook is overgegaan tot een afweging van het belang van de openbaarheid van de situering ten opzichte van een SBZ-H van de bedrijven die als “piekbelasters” worden beschouwd, tegen de belangen van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie, heeft zij artikel II.36, § 2, van het Bestuursdecreet geschonden.

33. Het tweede middel is in die mate gegrond.

C. Derde en vierde middel

34. De verzoekende partij voert het derde en vierde middel tot nietigverklaring “louter ondergeschikt aan het tweede middel” aan. Nu het tweede middel gegrond wordt verklaard, moet niet verder op het derde en vierde middel worden ingegaan.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie van 1 juni 2022 “betreffende de weigering tot vrijgave van de rode en oranje lijsten in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof met dossiernummer OVB/2022/154”.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 22 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijftientig januari tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams