



Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie

Vlaamse Regering
Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid
Afdeling Kanselarij

Boudewijnlaan 30, bus 20
1000 Brussel

tel. secretariaat: 02/553.57.03
fax secretariaat: 02/553.57.02
e-mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer : OVB/2013/143

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Gelet op het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur;

Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie;

Gelet op het oorspronkelijk verzoek van de heer Marcel Heintjens, namens de VZW WILOO, Kruidenstraat 19 te 8400 Oostende, bij aangetekend schrijven d.d. 4 september 2013, gericht aan mevrouw Hilde Crevits, Vlaams minister van Mobiliteit & Openbare Werken, "tot inzage brongegevens geluid", meer bepaald tot toegang tot - en dit alles "onder elektronische vorm (Excel, Calc,...) - "- Alle huidige en toekomstige gegevens van het geluidsmeeetnet van de luchthaven van Oostende-Brugge (van alle event-gerelateerde vliegtuigbewegingen de datum, het uur, het type toestel met registratiekenmerk en de bijhorende geluidsniveaus MT1,2 enz.).
- Van de (sic) alle toestellen die op Oostende opereren een kopie van het boordocument met betrekking tot de geluidscertificatie (met de daarin de waarden van de gemeten initiële geluidsniveaus SL, AP, TO in EPNdB).
- De inputdata (vliegrouete, type toestel, uur van de dag, enz.) die zal gebruikt worden bij de hinderberekeningen (basisgegevens voor de invoer van het INM) voor de vier voorliggende scenario's in het nieuwe MER voor de luchthaven van Oostende-Brugge.";

Gelet op de weigeringsbeslissing van de heer Fernand Desmyter, secretaris-generaal van het departement Mobiliteit en Openbare Werken, bij schrijven d.d. 2 oktober 2013;

Gelet op het beroepschrift van Mr. Johan Verstraeten, met kantoor te 3000 Leuven, Vaartstraat 68-70, namens de VZW WILOO, bij mailbericht d.d. 7 oktober 2013, tegen voormelde beslissing;

Gelet op de registratie van het beroepschrift op 8 oktober 2013;

Gelet op de beslissing van de beroepsinstantie d.d. 5 november 2013 waarbij met toepassing van artikel 24, §1, tweede lid van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur de beslissingstermijn van dertig kalenderdagen wordt verlengd tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen;

Wat de ontvankelijkheid betreft:

Overwegende dat de in beroep aangevochten beslissing dateert van 2 oktober 2013 en dat daarbij het in artikel 22 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur (verder "Openbaarheidsdecreet") bepaalde recht van beroep en de te eerbiedigen termijn en modaliteiten werden vermeld;

Overwegende dat meester Verstraeten bij mailbericht d.d. 7 oktober 2013 beroep heeft aangetekend en dat dit bijgevolg binnen de decretaal voorgeschreven termijn van dertig dagen is gebeurd;

Overwegende dat het ingediende beroepschrift dan ook tijdig werd ingediend;

Overwegende dat het beroepschrift bijgevolg **ontvankelijk** is;

Wat de gegrondheid betreft:

Overwegende dat in overeenstemming met artikel 7, tweede lid van het Openbaarheidsdecreet het recht op passieve openbaarheid betrekking heeft op bestuursdocumenten; dat op grond van deze bepaling 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 gewenste bestuursdocumenten; dat de openbaarmaking slechts kan geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingsgronden, zoals gestipuleerd in de artikelen 11 tot en met 15 van voormeld decreet;

Overwegende dat de beroeper in de oorspronkelijke aanvraag verzocht om "inzage brongegevens geluid", meer bepaald om toegang tot - en dit alles "onder elektronische vorm (Excel, Calc,...) - " - *Alle huidige en toekomstige gegevens van het geluidsmmeetnet van de luchthaven van Oostende-Brugge (van alle event-gerelateerde vliegtuigbewegingen de datum, het uur, het type toestel met registratiekenmerk en de bijhorende geluidsniveaus MT1,2 enz.).*
- *Van de (sic) alle toestellen die op Oostende opereren een kopie van het boordocument met betrekking tot de geluidscertificatie (met de daarin de waarden van de gemeten initiële geluidsniveaus SL, AP, TO in EPNdB).*
- *De inputdata (vliegroute, type toestel, uur van de dag, enz.) die zal gebruikt worden bij de hinderberekeningen (basisgegevens voor de invoer van het INM) voor de vier voorliggende scenario's in het nieuwe MER voor de luchthaven van Oostende-Brugge."*;

Overwegende dat de secretaris-generaal van het departement MOW, m.b.t. het eerste onderdeel van het verzoek, in de bestreden beslissing van 2 oktober 2013 aangeeft dat deze gegevens Belgocontrol toebehoren en vallen onder een vertrouwelijkheidsclausule ingevolge een samenwerkingsovereenkomst tussen Belgocontrol en het Vlaamse Gewest; dat de toestemming werd gevraagd, maar nog niet ontvangen, van Belgocontrol en bijgevolg de openbaarmaking wordt geweigerd op grond van artikel 15, 5° van het Openbaarheidsdecreet; dat in voormeld schrijven, m.b.t. het tweede onderdeel van het verzoek, wordt gesteld dat het Directoraat Generaal Luchtvaart (verder "DGLV") instaat voor het opstellen en afleveren van

de geluidscertificaten ten behoeve van de eigenaars van luchtvaartuigen en dat DGLV deze certificaten in het kader van aanvragen binnen openbaarheid van bestuur niet vrijgeeft aan derden; dat bijgevolg, op grond van artikel 15, 7° van het Openbaarheidsdecreet, de kopieën waarover de luchthaven van Oostende beschikt met het oog op het volbrengen van opdrachten van luchthaveninspectie, niet kunnen worden overgemaakt; dat, wat het derde onderdeel van het verzoek betreft, de gevraagde inputdata, op grond van artikel 15, 8° en artikel 11, 2° van het Openbaarheidsdecreet, niet worden vrijgegeven, aangezien de juridische procedure tegen de huidige milieuvergunning, die aan de grondslag ligt van de opmaak van een project-MER voor de luchthaven van Oostende, nog niet is afgerond en aangezien de besluitvorming m.b.t. het project-MER (de officiële goedkeuring) nog moet genomen worden en het project-MER dus niet gefinaliseerd is;

Overwegende dat de beroepsinstantie, om met kennis van zaken te kunnen oordelen, de secretaris-generaal van het departement MOW bij mailbericht van 9 oktober en 17 oktober ll. om nadere toelichting heeft verzocht; dat hierop bij schrijven van 16 oktober en 25 oktober ll. werd geantwoord;

Overwegende dat het thans aan de beroepsinstantie toekomt om het verzoek tot openbaarmaking ten gronde te beoordelen;

Eerste onderdeel: "Alle huidige en toekomstige gegevens van het geluidsmmeetnet van de luchthaven van Oostende-Brugge (van alle event-gerelateerde vliegtuigbewegingen de datum, het uur, het type toestel met registratiekenmerk en de bijhorende geluidsniveaus MTI, 2 enz.)"

Overwegende dat het voorwerp van dit onderdeel van het beroep als volgt kan worden toegelicht;

Overwegende dat de beroepsinstantie uit de diverse, op de website van de luchthaven van Oostende gepubliceerde, Jaarrapporteringen van het geluidsmmeetnet van de luchthaven Oostende-Brugge van de KULeuven heeft begrepen dat in de nabijheid van de aanvlieg- en opstijgroutes vier permanente meetposten zijn geplaatst; dat deze meetposten op continue basis geluidsmmetingen verrichten waarvan de resultaten worden opgeslagen in het Noise Monitoring System (verder "NMS") van de luchthaven; dat deze meetposten op continue basis het geluid registreren dat wordt waargenomen ter plaatse; dat om een analyse mogelijk te maken met betrekking tot het vliegverkeer van en naar de luchthaven geluidsevents (ook geluidsebeurtenissen) worden gedefinieerd die overeenkomen met tijdelijke verhogingen van het geluidsdrukkniveau ten opzichte van het aanwezige achtergrondgeluid; dat in het kader van de koppeling van geluidsgegevens aan vluchtgegevens, het NMS-systeem van de luchthaven alle geluidsregistraties van de meetposten verzamelt en de gemeten geluidsebeurtenissen tracht toe te wijzen aan een voorbijvliegend vliegtuig; dat deze koppeling gebeurt op basis van locatie van vliegtuig en tijdstip;

Overwegende dat in de toelichting van het departement MOW d.d. 16 oktober ll. wordt gesteld dat een event-gerelateerde vliegtuigbeweging een geregistreerde geluidspiek is die correspondeert met een vliegtuigbeweging; dat, aangezien het meetnet enkel bestemd is om vliegtuiggeluid te analyseren, er voor elk geluidsevent wordt nagegaan of dit geluid effectief afkomstig is van een overvliegend vliegtuig; dat men dit doet aan de hand van de radarata (waarbij de evolutie van de positie van de vliegtuigen in de tijd weergegeven wordt) die geleverd worden door Belgocontrol; dat, wanneer een geluidsevent aan een vliegbeweging gekoppeld wordt, men een event-gerelateerde vliegtuigbeweging bekomt; dat de koppeling

van de vliegtuigbewegingen met geregistreerde geluidspieken wordt doorgevoerd en geanalyseerd door de KULeuven (Laboratorium voor Akoestiek en Thermische Fysica); dat de beroepsinstantie uit de vermelde Jaarrapporteringen evenwel afleidt dat die koppeling gebeurt in het NMS-systeem zelf;

Overwegende dat de beroepsinstantie, op haar verzoek op grond van artikel 25, tweede lid Openbaarheidsdecreet, vanwege de afdeling Lucht, Hinder, Risicobeheer, Milieu & Gezondheid (verder "ALHRMG") van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie, als toelichting mocht vernemen dat de vluchtgecorrleerde meetgegevens in principe de volgende componenten bevatten, georganiseerd in een 'relationele' database eigen aan het NMS-systeem: enerzijds geluideventgegevens met diverse parameters die het event beschrijven en akoestisch karakteriseren: begintijd, eindtijd, duur, triggerlevel, LAmax, SEL, LAeq,evt, tijdsverloop in 1-seconde waarden, etc...en anderzijds radartrackinformatie; dat er daarnaast ook nog de vluchtinformatie is, in principe bestaande uit een gedeelte via Belgocontrol (ATC): callsign of vluchtnummer, vluchttijd ("runway'tijden), ARR/DEP code en vliegroute en een gedeelte via de luchthavenbeheerder met 'handling' informatie: callsign, of vluchtnummer, vluchttijd ("block'tijden), identificatiegegevens van het vliegtuig (registratie of immatriculatienummer, airline, vliegtuigtype, motorisatie, etc) geluidscertificatiegegevens, QC, etc.;

Overwegende dat, volgens de ontvangen informatie van ALHRMG, de koppeling gebeurt op basis van radartrackcorrelatie waarbij er op basis van de (radar)positie en tijd van het vliegtuig een unieke link wordt gelegd tussen de geluideventgegevens en de betreffende vlucht en dat de identificatie van de vlucht gebeurt op basis van het vluchtnummer (of 'callsign') en vluchttijd, op grond waarvan een radartrack(positie) gekoppeld kan worden aan de uitgebreide vluchtinformatie;

Overwegende dat het departement MOW in de toelichting van 16 oktober ll. verder aangeeft dat bij vrijgave van de event-gerelateerde vliegtuigbewegingen onderliggend de radardata van de vliegbewegingen worden vrijgegeven waardoor de vertrouwelijkheidsclausule, zoals bepaald in artikel 4 van de samenwerkingsovereenkomst tussen Belgocontrol en het Vlaamse Gewest "houdende de terbeschikkingstelling van Belgocontrol aan het Vlaamse Gewest van radargegevens slaande op de werkelijk overgevlogen banen van vliegtuigen die gebruik maken van de luchthavens van Oostende en Antwerpen" met als datum 9 september 2002, van toepassing is; dat in die zin het departement MOW van mening is, gelet ook op het ontbreken van de gevraagde toestemming van Belgocontrol, dat artikel 15, 5° van het Openbaarheidsdecreet van toepassing is;

Overwegende dat het departement MOW in de toelichting van 16 oktober ll. thans ook aangeeft dat de vraag van beroeper onduidelijk is en niet concreet genoeg; dat dit, gelet op de hoeveelheid van de huidige gegevens, overeenkomstig artikel 11 van het Openbaarheidsdecreet, een onredelijke vraag is die bovendien te algemeen geformuleerd is; dat de vraag naar toekomstige gegevens niet onder de openbaarheid van bestuur valt vermits hierover geen bestuursdocumenten bestaan;

Overwegende dat, na een vraag om bijkomende toelichting, het departement MOW, op datum van 25 oktober ll., verder verduidelijkt dat de vraag zou kunnen geconcretiseerd worden wanneer deze betrekking heeft op de gegevens van het geluidsmmeetnet rond de luchthaven Oostende van het afgelopen jaar (het jaar 2012); dat voor het jaar 2012 er echter al 366 elektronische dagbestanden met data per uur bestaan; dat de databestanden zijn opgesteld in

SAS, dat bestaat uit een statistische programmatuur, geschikt voor geavanceerde statistische gegevensverwerking; dat de meeste burgers geen ervaring hebben met SAS, zodat de omzetting naar Excel aangewezen kan zijn; dat de overheid op basis van het decreet niet verplicht is de omzetting naar Excel zelf door te voeren en er dus geen kant en klaar afgewerkt bestuursdocument kan aangeleverd worden; dat meer specifiek voor privévluchten een manuele koppeling moet doorgevoerd worden tussen twee bestanden (vluchtenbestand – eventbestand) om te kunnen bepalen over welke vlucht het exact gaat; dat vermits de overheid ook niet verplicht is deze koppeling zelf door te voeren, er dus ook hier geen kant en klaar afgewerkt bestuursdocument kan aangeleverd worden; dat in die zin het aanleveren van de gegevens dan ook buiten toepassingsgebied van het decreet valt;

Overwegende dat een bestuursdocument in artikel 3, 4° van het Openbaarheidsdecreet gedefinieerd wordt als de drager, in welke vorm ook, van informatie waarover een instantie beschikt; dat het recht op openbaarheid maar kan worden uitgeoefend voor zover het gaat om informatie die gematerialiseerd werd op een drager; dat gegevens uit automatische informatieverwerkingen, uit databanken beschouwd kunnen worden als bestuursdocumenten; dat het openbaarheidsdecreet enkel maar de principiële verplichting oplegt om bestaande bestuursdocumenten openbaar te maken en dit geen verplichting inhoudt voor een bestuursinstantie om een nieuw document aan te maken; dat een aanvraag tot openbaarmaking voor een instantie ook geen verplichting inhoudt de gevraagde bestuursdocumenten te verwerken of te analyseren;

Overwegende dat door de beroeper toekomstige gegevens van het geluidsmetnet van de luchthaven van Oostende worden gevraagd; dat evenwel toekomstige gegevens niet kunnen opgevraagd worden, daar het niet gaat om bestaande documenten; dat het Openbaarheidsdecreet niet voorziet in de mogelijkheid om naar de toekomst toe een aantal gegevens te bezorgen; dat wat dit betreft het beroep ongegrond is;

Overwegende dat, wat de gevraagde huidige gegevens van het geluidsmetnet van de luchthaven van Oostende betreft, de beroepsinstantie uit de toelichting vanwege ALHRMG heeft mogen begrijpen dat er vanuit het NMS-systeem weliswaar nog een export moet gebeuren om te komen van bronbestanden naar een ‘leesbaar’ formaat, maar dat de gevraagde gegevens evenwel op een eenvoudige manier uit dit systeem in elektronische vorm te halen zijn; dat het departement MOW ook nog verwijst naar het feit dat de databestanden zijn opgesteld in SAS; dat de beroepsinstantie vanwege ALHRMG mocht vernemen dat het SAS een software pakket is dat gebruikt wordt om al de bronbestanden geïntegreerd in te lezen en te analyseren en dat het een eenvoudige bewerking is om SAS-databestanden te converteren naar bv. een Excel-bestand;

Overwegende dat de beroepsinstantie dan ook van oordeel is dat de gevraagde gegevens, door enkele eenvoudige bewerkingen uit bestaande databestanden kan worden gehaald, zodat er mag van uitgegaan worden dat het in casu gaat om de vraag naar toegang tot bestaande bestuursdocumenten;

Overwegende dat het departement MOW zich, voor wat de huidige opgevraagde gegevens betreft, in eerste instantie beroept op de toepassing van de uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel 15, §1, 5° van het Openbaarheidsdecreet, en meer bepaald voor het ‘impliciet’ vrijgeven van radardata; dat volgens die bepaling milieu-instanties de aanvraag tot openbaarmaking afwijzen, voor zover die betrekking heeft op milieu-informatie, indien ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de

informatie die door een derde werd verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht werd en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld, tenzij die persoon met de openbaarmaking instemt; dat voormeld artikel van het Openbaarheidsdecreet slechts kan ingeroepen worden als uitzonderingsgrond, indien het gaat om informatie die door een derde werd verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht werd en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld; dat deze bepaling (m.b.t. milieu-informatie) gelijkaardig is aan deze van artikel 13, 6° van het Openbaarheidsdecreet (voor andere dan milieu-informatie);

Overwegende dat het departement MOW voor de toepassing van de voormelde uitzonderingsgrond verwijst naar de samenwerkingsovereenkomst tussen Belgocontrol en het Vlaamse Gewest “houdende de terbeschikkingstelling van Belgocontrol aan het Vlaamse Gewest van radargegevens slaande op de werkelijk overgevlogen banen van vliegtuigen die gebruik maken van de luchthavens van Oostende en Antwerpen” met als datum 9 september 2002 waarbij in artikel 4 gestipuleerd staat: “De radargegevens zullen slechts gebruikt kunnen worden in hun samenhang met de metingen van de geluidsmeepposten. Deze gegevens mogen niet aan derden worden overgemaakt. Elke verspreiding van deze radargegevens of van documenten die werden gerealiseerd op basis van deze gegevens, dient de goedkeuring van de ATS Directie van Belgocontrol te bekomen”; dat de beroepsinstantie evenwel van oordeel is dat aan de vereiste, namelijk dat het gaat om informatie die een derde vrijwillig heeft verstrekt aan de overheid, zonder dat hij daartoe wettelijk, decretaal of anderszins verplicht was, niet is voldaan; dat immers Belgocontrol deze gegevens verleent op grond van de afgesloten overeenkomst; dat de beroepsinstantie trouwens ook van mening is dat een vertrouwelijkheidsclausule in een overeenkomst op zich niet kan ingeroepen worden om de openbaarmaking te weigeren; dat de openbaarheid de grondwettelijk gewaarborgde regel is en dat de decretaal voorziene uitzonderingsgronden restrictief, geval per geval, moeten worden uitgelegd; dat bijgevolg het departement MOW ten onrechte de uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel 15, §1, 5° van het Openbaarheidsdecreet, heeft ingeroepen;

Overwegende, ten overvloede, dat, zoals de beroepsinstantie ook mocht begrijpen uit de toelichting vanwege ALHRMG, de formulering van het gevraagde door de beroeper niet zodanig is dat hieronder ook de radargegevens moeten worden begrepen; dat radartrackgegevens weliswaar essentieel deel uitmaken van het NMS-systeem als basis voor de toepassing van een vluchtcorrelatiealgoritme, maar dat deze niet noodzakelijk deel uitmaken van de gevraagde ‘eventgerelateerde vliegtuigbewegingen’;

Overwegende dat het departement MOW zich in het kader van de beroepsprocedure eveneens beroept op de toepassing van de uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel 11 van het Openbaarheidsdecreet; dat voormelde decreetsbepaling inhoudt dat een bestuursinstantie een aanvraag mag afwijzen als de aanvraag kennelijk onredelijk blijft of op een te algemene wijze geformuleerd blijft, na een verzoek van de instantie tot herformuleren van de eerste aanvraag, als bedoeld in artikel 18;

Overwegende dat de beroepsinstantie moet vaststellen dat op geen enkel ogenblik expliciet werd gevraagd, op grond van artikel 18 van het Openbaarheidsdecreet, om de vraag te herformuleren; dat de beroepsinstantie dient vast te stellen dat het departement MOW de bepaling van artikel 18 van het Openbaarheidsdecreet duidelijk heeft miskend; dat er geen verzoek tot precisering van de oorspronkelijke vraag werd gericht aan de beroeper; dat bovendien artikel 7, eerste lid van Openbaarheidsdecreet bepaalt dat een instantie de verplichting heeft om eenieder behulpzaam te zijn bij het zoeken naar informatie;

Overwegende dat de beroepsinstantie vaststelt dat in de oorspronkelijke vraag de inzage, onder elektronische vorm, wordt gevraagd van de in dit onderdeel gevraagde gegevens; dat de oorspronkelijke vraag volgens het oordeel van de beroepsinstantie niet handelt over de vraag tot een afschrift van deze gegevens; dat, gelet op de door de beroepsinstantie ontvangen en hierboven vermelde toelichting, de beroepsinstantie van mening is dat het niet kennelijk onredelijk is om inzage te verlenen in de gevraagde gegevens die beschikbaar zijn in het NMS-systeem of in SAS-databestanden;

Overwegende dat het ingestelde beroep, wat dit onderdeel betreft, dan ook als **gegrond** moet worden beschouwd;

Tweede onderdeel: "Van de (sic) alle toestellen die op Oostende opereren een kopie van het boorddocument met betrekking tot de geluidscertificatie (met de daarin de waarden van de gemeten initiële geluidsniveaus SL, AP, TO in EPNdB)."

Overwegende dat door de beroeper van elk vliegtuig dat op de luchthaven van Oostende opereert een kopie van het geluidscertificaat wordt gevraagd; dat deze certificaten door de bevoegde nationale luchtvaartautoriteit (voor inschrijving in België is dit het Directoraat-Generaal Luchtvaart of verder "DGLV") worden afgeleverd aan de operator;

Overwegende dat het departement MOW in de toelichting d.d. 16 oktober ll. aangeeft dat de geluidsniveaus die vermeld staan op de geluidscertificaten in een formule worden gegoten om zo de QC (Quota Count, een maat voor geluidsproductie) bij vertrek en aankomst van een specifiek vliegtuig te berekenen; dat de bijzondere voorwaarden van de milieuvergunning normen opleggen voor deze QC-waarden en dat op basis van de geluidscertificaten de milieuvergunning wordt gemonitord door de luchthaven; dat, zo vervolgt het departement MOW, een geluidscertificaat o.m. de volgende gegevens omvat: nationaliteits- en inschrijvingskenmerken van het vliegtuig, constructeur van het vliegtuig en type toestel, serienummer van het vliegtuig, type motor en propeller, maximum gewicht bij landen en opstijgen, geluidscertificatienorm, geluidsniveaus (bv. bij take-off), datum van afgifte;

Overwegende dat volgens het departement MOW de geluidsniveaus die vermeld staan op het geluidscertificaat geen emissiegegevens betreffen die zich daadwerkelijk voordoen tijdens een vlucht van en naar de luchthaven van Oostende; dat het genormaliseerde geluidsniveaus betreft die worden gemeten in genormaliseerde omstandigheden voor dat type vliegtuig en dit volgens de normen die beschreven staan in Annex 16 bij het Internationaal Verdrag van de Burgerluchtvaart (International Civil Aviation Organisation);

Overwegende dat uit de toelichting ontvangen vanwege ALHRMG, op vraag van de beroepsinstantie, blijkt dat de certificatieprocedure volgens ICAO Annexe 16 verschillend is naargelang het type vliegtuig (subsonisch straalvliegtuig, propellor, helikopter), het gewicht en de datum van het luchtwaardigheidsattest van het prototype; dat de indeling van de luchtvaarttuigen gebeurt op basis van verschillende hoofdstukken, dat voor elk hoofdstuk verschillend gedefinieerde één of meerdere certificatie-niveaus gelden en dat het betreffende vak op het certificaat naargelang de hoofdstukindeling al dan niet wordt gepreciseerd; dat voor inschrijving in België het DGLV een standaard sjabloon gebruikt; dat ALHRMG eveneens stelt dat de gegevens vermeld op het geluidscertificaat te beschouwen zijn als gegevens die op een genormaliseerde wijze volgens de internationale regels van de Burgerluchtvaartorganisatie de geluidsemisatie van verschillende types van vliegtuigen

beschrijven en eenduidig karakteriseren; dat deze geluidcertificatieprocedure uitgebreid wordt beschreven in ICAO Annexe 16 Vol. 1 'Aircraft Noise';

Overwegende dat de beroepsinstantie van oordeel is dat de gevraagde bestuursdocumenten, voor wat de geluidsgegevens betreft, ontegensprekelijk milieu-informatie bevatten in de zin van artikel 3, 5° van het Openbaarheidsdecreet en dat de geluidsgegevens in deze certificaten als emissiegegevens dienen beschouwd te worden;

Overwegende dat in eerste instantie het departement MOW op grond van artikel 15, 7° van het Openbaarheidsdecreet de kopieën waarover de luchthaven van Oostende beschikt, met het oog op het volbrengen van opdrachten van luchthaveninspectie, niet vrijgaf en dit omdat het DGLV dat instaat voor het opstellen en afleveren van de geluidscertificaten ten behoeve van de eigenaars van luchtvaartuigen, deze certificaten in het kader van aanvragen binnen openbaarheid van bestuur niet vrijgeeft aan derden; dat deze argumentatie gebaseerd is op een schrijven van het DGLV van 8 juni 2011 aangaande de vrijgave van geluidscertificaten;

Overwegende dat uit nazicht van deze reactie is gebleken dat het DGLV in het verleden nog geen aanvragen tot het bekomen van afschriften van geluidscertificaten van vliegtuigen heeft mogen ontvangen; dat daarom louter enkele puur hypothetische uitzonderingsgronden worden aangehaald die mogelijk zouden kunnen spelen wanneer het DGLV zou geconfronteerd worden met een aanvraag tot openbaarmaking van geluidscertificaten; dat het DGLV hierbij benadrukt dat de bijgevoegde argumentering steeds geval per geval dient te worden bestudeerd en dat het niet kan worden uitgesloten dat voor verschillende aanvragen verschillende beslissingen zullen genomen worden;

Overwegende dat het DGLV in zijn reactie verwijst naar eventuele uitzonderingsgronden uit de federale wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur; dat het departement MOW van deze ingeroepen federale uitzonderingsgrond de analoge Vlaamse uitzonderingsgrond heeft ingeroepen;

Overwegende dat het DGLV verwijst naar diverse ondernemings- en fabricagegegevens die dergelijke geluidscertificaten bevatten; dat de onbeperkte verspreiding hiervan bepaalde ondernemingen volgens het DGLV een ernstig concurrentieel nadeel zou kunnen bezorgen; dat deze uitzonderingsgrond vervat zit in artikel 6, §1, 7° van de Wet van 11 april 1994, alsook in artikel 14, 3° (voor niet-milieu-informatie) en artikel 15, §1, 7° (voor milieu-informatie) van het Openbaarheidsdecreet; dat evenwel, voorzover de gevraagde informatie betrekking heeft op emissies in het milieu, de in artikel 15, §1, 7° genoemde uitzonderingsgrond, op grond van artikel 15, §2 van het Openbaarheidsdecreet, niet van toepassing is; dat de beroepsinstantie bovendien, zoals zij reeds heeft geoordeeld in het beroepsdossier 2011/74, niet inziet hoe de bekendmaking van het serienummer van een luchtvaartuig, het soort motor, het soort propeller of de maximale opstijgings- en landingsmassa economische of financiële schade zou berokkenen aan de fabrikant van het toestel; dat deze uitzonderingsgrond bijgevolg niet van toepassing geacht kan worden;

Overwegende dat in de reactie van het DGLV ook wordt verwezen naar de persoonlijke levenssfeer van de eigenaars van de toestellen die zou moeten beschermd worden, verwijzende naar artikel 6, §2, 1° van de Wet van 14 (sic) april 1994; dat ook het departement MOW thans, in de beroepsprocedure, de analoge uitzonderingsgronden in het Openbaarheidsdecreet, nl. artikel 13, 2° (voor niet-milieu-informatie) en 15, §1, 1° (voor milieu-informatie) inroept; dat het departement MOW in de toelichting d.d. 16 oktober ll. dit

motiveert door te stellen dat, aangezien er, via het Luchtvaartregister (beheerd door het DGLV), een koppeling kan gemaakt worden tussen de inschrijvingskenmerken van het vliegtuig en de eigenaar van het vliegtuig, de vrijgave van de geluidscertificaten ongeoorloofd afbreuk doen aan de persoonlijke levenssfeer van de eigenaars van de toestellen; dat ook hier de beroepsinstantie opmerkt dat, voorzover de gevraagde informatie betrekking heeft op emissies in het milieu, de in artikel 15, §1, 1° genoemde uitzonderingsgrond, op grond van artikel 15, §2 van het Openbaarheidsdecreet, niet van toepassing is; dat de beroepsinstantie bovendien van oordeel is dat in casu moet gekeken worden naar het gevraagde, nl. de geluidscertificaten en dat deze geluidscertificaten op zich geen eigenaar lijken te vermelden; dat bijgevolg ook deze ingeroepen uitzonderingsgronden niet van toepassing kunnen zijn;

Overwegende dat het DGLV ook verwijst naar de mogelijke kennelijke onredelijkheid of vage formulering van de opgevraagde gegevens, verwijzend naar artikel 6, §3, 3° en 4° van de Wet van 11 april 1994; dat ook, wederom in de beroepsprocedure, het departement MOW artikel 11 van het Openbaarheidsdecreet inroept; dat er wordt opgemerkt dat van alle toestellen die op (de luchthaven van) Oostende opereren een kopie van het boorddocument met betrekking tot de geluidscertificatie wordt gevraagd; dat, gelet op hoeveelheid van de gegevens, dit een onredelijke vraag betreft die bovendien te algemeen geformuleerd is; dat er niet gespecificeerd is op welke periode deze vraag betrekking heeft en dat het niet te voorspellen valt welk toestel in de toekomst de luchthaven van Oostende zal aandoen en dus op de luchthaven “opereert”; dat het departement MOW in de toelichting van 25 oktober 11, nog aangeeft dat het gaat over 1007 bestaande geluidscertificaten voor het jaar 2012; dat, aangezien de meeste attesten enkel beschikbaar zijn op papier, er ook wordt gewezen op de omvangrijke werklust om deze attesten te verzamelen, te kopiëren en over te maken;

Overwegende dat de beroepsinstantie ook hier moet vaststellen dat op geen enkel ogenblik expliciet aan de beroeper werd gevraagd, op grond van artikel 18 van het Openbaarheidsdecreet, om de vraag te herformuleren; dat de beroepsinstantie dient vast te stellen dat het departement MOW de bepaling van artikel 18 van het Openbaarheidsdecreet duidelijk heeft miskend; dat er geen verzoek tot precisering van de oorspronkelijke vraag werd gericht aan de beroeper; dat bovendien artikel 7, eerste lid van Openbaarheidsdecreet bepaalt dat een instantie de verplichting heeft om eenieder behulpzaam te zijn bij het zoeken naar informatie;

Overwegende dat de beroepsinstantie met betrekking tot dit onderdeel vaststelt dat in de oorspronkelijke vraag een kopie, onder elektronische vorm, wordt gevraagd van de in dit onderdeel gevraagde gegevens; dat de beroepsinstantie, op grond van bovenvermelde verduidelijking vanwege het departement MOW (1007 bestaande geluidscertificaten voor 2012, bijna allen op papier en de werklust om dit alles te verzamelen en te kopiëren), redelijkerwijze kan aannemen dat (het beantwoorden van) dit verzoek tot openbaarmaking door een afschrift te verlenen, een enorme administratieve taak zou inhouden voor het departement MOW, die niet in overeenstemming is te brengen met de beginselen inzake openbaarheid van bestuur; dat het geformuleerde verzoek in dat opzicht dan ook als kennelijk onredelijk moet worden beschouwd in de zin van artikel 11, 1° van het Openbaarheidsdecreet;

Overwegende dat de beroepsinstantie dan ook moet vaststellen dat het departement MOW terecht heeft geoordeeld dat het verzoek tot openbaarmaking als kennelijk onredelijk moet worden beschouwd; dat het ingestelde beroep, wat dit onderdeel betreft, dan ook als **ongegron**d moet worden beschouwd;

Derde onderdeel: "De inputdata (vliegroute, type toestel, uur van de dag, enz.) die zal gebruikt worden bij de hinderberekeningen (basisgegevens voor de invoer van het INM) voor de vier voorliggende scenario's in het nieuwe MER voor de luchthaven van Oostende-Brugge."

Overwegende dat het voorwerp van dit onderdeel van het beroep kan toegelicht worden als volgt;

Overwegende dat er bij de Raad van State een procedure lopende is tegen de milieuvergunning van de luchthaven Oostende-Brugge (gekend onder het kenmerk G/A 164.146/VII-34.286); dat het departement MOW poneert dat deze juridische procedure aan de grondslag ligt van de opmaak van een projectMER voor de luchthaven Oostende; dat het departement MOW in de toelichting van 16 oktober II. vervolgt dat in het projectMER voor de luchthaven Oostende-Brugge, in voorbereiding van een mogelijke vergunningsaanvraag, vier scenario's worden voorzien: het nulscenario (de huidige vergunde toestand) en drie andere scenario's die te interpreteren zijn als mogelijke toekomstontwikkelingen, nl. scenario 1 is een scenario van gematigde groei, scenario 2 voorziet sterke groei met accent op vervoer van vracht en scenario 3 gaat uit van sterke groei met accent op vervoer van passagiers; dat in het projectMER deze scenario's doorgerekend worden m.b.t. de verschillende disciplines, waaronder geluid; dat, om deze scenario's te kunnen doorrekenen, de trafiekprognoses uit de scenario's worden vertaald naar concrete vliegtuigbewegingen; dat, om de toekomstige geluidshinder te berekenen, de volgende informatie ingegeven moet worden in het geluidsmodel (Integrated Noise Model – INM): het type vliegtuig, het uur van de dag, de vliegroute, baangebruik edm.; dat er daarbij wordt gewerkt met een historisch baangebruik en een gemiddelde vliegroute die wordt opgesteld op basis van de radardata die vertrouwelijk zijn;

Overwegende dat, op vraag van de beroepsinstantie, ALHRMG bevestigt dat het projectMER vertrekt van een referentiescenario (gemiddelde van voorbij 5 jaar) en ontwikkelingsscenario's die worden beschreven op basis van wijzigingen in vlootsamenstelling en aantal bewegingen; dat ALHRMG vervolgt dat er wordt verondersteld dat de 'inputdata van het INM-rekenmodel' een lijst van vliegbewegingen zijn met precisering van type toestel, de vliegroute en het uur van de dag maar dat dit een eenvoudige benadering is want het INM-model bestaat uit meerdere componenten; dat concrete vluchtinformatie en radargegevens van een bepaald referentiejaar weliswaar de basis vormen voor het modelleren maar dat er een voorafgaande 'preprocessing' van deze data gebeurt om deze te kunnen voeren als inputdata in het INM-rekenprogramma; dat hierbij verschillende vliegtuigtypes worden ingedeeld in verschillende groepen, per deel van het etmaal (verschillende afgebakende tijdsperioden); dat voor elk vliegtuigtype een overeenstemmend INM-type moet worden gekozen, en in functie van de bestemming moet een 'thrust' of motorsetting worden gekozen waaraan een INM geluidemissieprofiel is gekoppeld; dat op deze wijze in INM een soort jaargemiddelde 'dag' opgebouwd wordt; dat de in te geven vliegroute een gesynthetiseerde vliegroute met INM-hoofd- en subroutes, afgeleid uit een analyse van radartracks, is en dat bijkomende randvoorwaarden in verband met de geluidsoverdracht nader moeten gepreciseerd worden; dat het dus een complexe modellering is die enige deskundigheid vraagt en die de KULeuven de voorbij tien jaar heeft ontwikkeld in het kader van de jaarlijkse contourberekening overeenkomstig de voorwaarden van hoofdstuk 5.57 van VLAREM;

Overwegende dat in de bestreden beslissing het departement MOW, aangezien de juridische procedure tegen de huidige milieuvergunning aan de grondslag ligt van de opmaak van een project-MER voor de luchthaven van Oostende, nog niet is afgerond en aangezien de besluitvorming m.b.t. het project-MER (de officiële goedkeuring) nog moet genomen worden en het project-MER dus niet is gefinaliseerd, de gevraagde inputdata niet vrijgeeft met toepassing van artikel 15, §1, 8° en 11, 2° van het Openbaarheidsdecreet; dat ook in de verdere brieven d.d. 16 en 25 oktober ll. wordt gewezen op het feit dat het MER niet af en bijgevolg onvolledig is en dat dit reeds voldoende is om de aanvraag op grond van artikel 11, 2° van het Openbaarheidsdecreet af te wijzen; dat wat de ingeroepen uitzonderingsgrond van artikel 15, §1, 8° van het Openbaarheidsdecreet betreft, wordt, zonder enige concrete motivering, louter gesteld dat de gevraagde inputdata zouden kunnen worden misbruikt in de lopende RvSt-procedure;

Overwegende dat het thans toekomt aan de beroepsinstantie om te beoordelen in welk stadium deze 'INM-gesynthetiseerde inputdata' ter beschikking kunnen gesteld worden aan derden gedurende het verloop van de m.e.r.-procedure en dit in casu voorafgaand aan de definitieve goedkeuring door de dienst MER van het definitieve MER;

Overwegende dat de beroepsinstantie, op grond van de ontvangen toelichting vanwege ALHRMG en het departement MOW, de mening is toegedaan dat de te gebruiken gevraagde inputdata in casu nog het voorwerp zijn van bespreking, van discussie en dat bijgevolg in het kader van de concrete procedure tot opmaak van de projectMER, de gevraagde gegevens nog niet definitief vastgelegd zijn; dat bijgevolg de beroepsinstantie van oordeel is dat, wat dit onderdeel betreft, de uitzonderingsgrond zoals voorzien in artikel 11, 2° van het Openbaarheidsdecreet van toepassing is; dat het ingestelde beroep, wat dit onderdeel betreft, dan ook als **ongegrond** moet worden beschouwd;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift dat Mr. Johan Verstraeten, namens de VZW WILOO, bij mailbericht van 7 oktober 2013, tegen de beslissing van de heer Fernand Desmyter, secretaris-generaal van het departement Mobiliteit en Openbare Werken van 2 oktober 2013 over het verzoek d.d. 4 september 2013, heeft ingediend, wordt als ontvankelijk en deels gegrond, deels ongegrond beschouwd.

Bijgevolg zal, met betrekking tot het eerste onderdeel van het oorspronkelijk verzoek, het departement MOW inzage verlenen in de gevraagde gegevens die beschikbaar zijn in het NMS-systeem of in SAS-databestanden.

Brussel, 20 november 2013

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,



Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter