

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Havenlaan 88, bus 20
1000 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2020/176

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Bevoegdheid beroepsinstantie

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

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

Voorafgaande procedure

Op 19 juni 2020 diende ■■■ een verzoek in bij NV Lantis (voorheen BAM) om een afschrift te verlenen van de verslagen van de Raad van Bestuur die plaatsgevonden hebben in de maanden maart, april en mei 2020.

Op 23 juni 2020 weigerde Lantis gedeeltelijk het afschrift van de gevraagde documenten.

Op 23 juni 2020 diende ■■■ beroep in bij de beroepsinstantie tegen deze gedeeltelijke weigeringsbeslissing d.d. 23 juni 2020 door Lantis. Dit beroep werd geregistreerd op 24 juni 2020.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek tot openbaarmaking dateert van 19 juni 2020. De bestreden beslissing van 23 juni 2020 van NV Lantis maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet. Het beroepschrift van 23 juni 2020 is dan ook tijdig en **ontvankelijk**.

Gegrontheid van het beroep

Overeenkomstig artikel II.31, eerste lid Bestuursdecreet heeft het recht op passieve openbaarheid betrekking op bestuursdocumenten. Op grond van deze bepaling is elke instantie in principe verplicht aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten. De openbaarmaking kan slechts geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen II.33 tot en met II.39 van voormeld decreet.

1. Bestreden beslissing

De verzoekster vroeg op 4 juni 2020 aan Lantis om een kopie van de verslagen van de Raad van Bestuur van Lantis NV m.b.t. de raden van bestuur die plaatsgevonden hebben in de maanden maart, april en mei 2020.

Er werd toen op 18 juni 2020 door Lantis meegedeeld dat de notulen van de vergaderingen van de raad van bestuur op dat ogenblik in aanmerking kwamen voor openbaarmaking, weze het slechts gedeeltelijk. Met toepassing van artikel 11.34, 3° van het Bestuursdecreet dienden bepaalde passages, ten behoeve van het door dit artikel beschermde belang van het geheim van de beraadslaging, aan de openbaarheid te worden onttrokken. Wat de notulen van de vergadering van de raad van bestuur van de maand mei 2020 betreft, wees Lantis er op dat het bestuursdocument pas als definitief kan gelden nadat het is goedgekeurd door de raad van bestuur. De notulen van mei 2020 waren geagendeerd voor goedkeuring op de vergadering van 19 juni 2020. Onder voorbehoud van deze goedkeuring zou Lantis dit bestuursdocument, met toepassing van dezelfde uitzonderingsgrond als hierboven, gedeeltelijk openbaar maken en deze samen met de notulen van maart en april aan de verzoekster overmaken uiterlijk op maandag 22 juni.

Op 19 juni 2020 deelde de verzoekster mee aan Lantis dat de uitzonderingen voorzien door artikel II.34 van het Bestuursdecreet niet gelden op het vlak van milieu-informatie. Tot de categorie milieu-informatie behoort volgens de verzoekster onder meer de bespreking van de omgevingsvergunning Oosterweel binnen de Raad van Bestuur. Wat dit thema betreft wenst de verzoekster dus zeker de volledige notulen te ontvangen, met inbegrip van de weergave van de interne beraadslaging binnen de Raad van Bestuur van Lantis.

Op 23 juni 2020 bezorgde Lantis een kopie van de gevraagde documenten aan de verzoekster, in de mate dat zij vatbaar werden geacht voor openbaarmaking zoals omschreven in het bericht van 18 juni jl.

NV Lantis wijst de verzoekster op het geheim van de beraadslaging dat krachtens artikel 11.36, §1, 2° Bestuursdecreet ook geldt inzake milieu-informatie. Lantis acht het te beschermen belang voor de geweigerde onderdelen van de notulen zwaarwichtig genoeg om het te laten primeren op het belang van de openbaarheid.

2. Inhoud van het beroepschrift

```
//
```

Het Oosterweelproject heeft een belangrijke impact op de (verkeers)emissies in het milieu, aldus de beroeper. Op sommige plaatsen zullen de emissies afnemen (ter hoogte van de overkappingen), op andere plaatsen zullen zij fors toenemen (ter hoogte van de tunnelmonden). Dat er sprake is van belangrijke milieu-emissies blijkt bovendien uitdrukkelijk uit de beslissing opgenomen in de notulen van maart 2020 op pg 8: *“...Bovenop de reeds vanuit het project-MER geïmplementeerde milderende maatregelen en aanbevelingen wenst de raad van bestuur op het vlak van luchtkwaliteit een maximum aan maatregelen te nemen om emissies aan tunnelmonden te reduceren (afzuiging/ventilatie). De Raad van Bestuur beslist dan ook in te gaan op deze aanbeveling uit het project-MER en kiest principieel voor afzuiging aan de tunnelmonden. Verder onderzoek naar de technische mogelijkheden zijn noodzakelijk maar de omgevingsvergunningsaanvraag dient hier alvast rekening mee te houden...”*

1. agendapunt rvb20200320.02.01 (notulen maart 2020)
2. agendapunt rvb20200417.02.03 (notulen april 2020)

3. Toelichting door NV Lantis

Met betrekking tot de notulen inzake agendapunt rvb20200320.02.01 (notulen maart 2020) en agendapunt rvb20200417.02.03 (notulen april 2020) komt het volgens Lantis niet redelijk voor om aan te nemen dat om het even welk document, dat al dan niet rechtstreeks betrokken is op de omgevingsvergunningsaanvraag voor het project Oosterweelverbinding, gegevens inzake emissies zou bevatten louter omdat de Oosterweelverbinding de aanleg van verkeersinfrastructuur betreft en verkeer tot emissies leidt. De beroeper gaat er volgens Lantis ten onrechte van uit dat een debat inzake de principiële beslissing tot het indienen van een omgevingsvergunningsaanvraag sowieso betrekking heeft op emissiegegevens. Dit is niet het geval, aldus Lantis.

pagina 3 van 6

De emissies gerelateerd aan de realisatie van de Oosterweelverbinding zijn uitvoerig onderzocht in het kader van de opmaak van het project-MER Oosterweelverbinding. Dit project-MER werd goedgekeurd op 18 december 2019 en is een publiek toegankelijk document, zo stelt Lantis.

De beslissing die genomen werd onder het agendapunt rvb20200320.02.01 (notulen maart 2020) is niet de goedkeuring van een integraal onderliggend dossier van omgevingsvergunningsaanvraag. Het is een principiële fiat om de omgevingsvergunningsaanvraag-in-opmaak in te dienen op basis van de ontwerpvariant die als meest optimale uit het project-MER is gekomen, met name het “geoptimaliseerde voorkeurontwerp”. Het onderdeel van de beslissing dat door de beroeper wordt geciteerd, met name de passage inzake de afzuiging aan de tunnelmonden, wijst op zich niet op een specifiek debat inzake luchtkwaliteit : dit onderdeel was noodzakelijk om de aanbeveling uit het project-MER formeel toe te voegen aan het “geoptimaliseerde voorkeurontwerp”. Tijdens de bespreking zoals weergegeven in de notulen werd hieromtrent niet in concrete termen van emissies gedebatteerd.

In de mate dat de weergave van een bespreking op hoofdlijnen omtrent het indienen van een omgevingsvergunningsaanvraag als een document houdende milieu-informatie zou worden beschouwd, wenst Lantis te benadrukken dat het geheim van de beraadslaging, zoals het benoemd wordt in het kader van de openbaarheid van bestuur, en in het algemeen de waarden discretie en vertrouwelijkheid, van essentieel belang zijn om de context te scheppen waarin leden van de raad van bestuur kunnen doen wat van hen verwacht wordt: kennis nemen van informatie, vragen stellen en opmerkingen maken die de voorstellen challengen en die de kwaliteit van de besluitvorming ten goede komen, die de onderbouwing van beslissingen robuuster maken. Dit dient aldus rechtstreeks het belang van de vennootschap en, gelet op de publieke taak van Lantis, ook het maatschappelijke belang. Zonder de garantie van vertrouwelijkheid en dus met het risico dat elke bespreking binnen de raad van bestuur zelf het voorwerp wordt van een publiek debat, dreigt het beslissingsproces onder druk te komen. Lantis beschouwt het geheim van de beraadslaging als een uitgangspunt, zonder dat dit uiteraard de beoordeling in concreto uitsluit. Zoals blijkt uit de aan de beroeper overgemaakte stukken, stelt Lantis deze uitzonderingsgrond ook niet toe te passen op de beslissingen zelf, doch enkel op de weergave van het debat in de schoot van de raad van bestuur.

4. Standpunt van de beroepsinstantie

Vooreerst merkt de beroepsinstantie op dat, niettegenstaande het openbaar onderzoek dat werd ingesteld naar aanleiding van de ingediende omgevingsvergunningsaanvraag, niets de beroeper verhindert om daarnaast op grond van het Bestuursdecreet om de openbaarmaking te verzoeken van bestuursdocumenten die hierop betrekking hebben.

Het Bestuursdecreet maakt voor wat betreft de uitzonderingsgronden een onderscheid tussen enerzijds bestuursdocumenten die milieu-informatie bevatten en anderzijds bestuursdocumenten die geen milieu-informatie bevatten. Artikel 1.4, 11° van het Bestuursdecreet somt gedetailleerd op wat onder milieu-informatie moet verstaan worden. In casu bevatten de gevraagde notulen die een bespreking vormen in de aanloop naar het indienen van een omgevingsvergunning voor de Oosterweelverbinding deels milieu-informatie in de zin van artikel 1.4, 11° van het Bestuursdecreet, doch in een zeer algemene zin, bijvoorbeeld daar waar in de besprekingen zoals ze blijken uit de notulen, verwezen wordt naar het MER-onderzoek.

[illegible]

Het Bestuursdecreet maakt, voor wat betreft de uitzonderingen op het recht op openbaarheid, verder een onderscheid naargelang het gaat om een aanvraag tot openbaarmaking die betrekking heeft op emissies in het milieu, dan wel op andere milieu-informatie. 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 of het water”. De beroepsinstantie is van oordeel dat de notulen van de Raad van Bestuur van Lantis in casu enkel op een zeer algemene wijze de mogelijke issues inzake de omgevingsvergunningaanvraag overlopen en op zich geen specifieke informatie aangaande emissies in het milieu bevatten.

Artikel 11.34, 3° van het Bestuursdecreet bepaalt dat een aanvraag tot openbaarmaking kan worden afgewezen als de openbaarmaking afbreuk doet aan het geheim van de beraadslagingen van de organen van de Vlaamse overheid, van de organen van de lokale overheden, van de organen van de instellingen met een publieke taak en van de organen van de milieu-instanties.

De uitzonderingsgrond, voorzien in dit artikel, heeft tot doel om te vermijden dat een bepaalde discussie zou worden lamgelegd. In de memorie van toelichting bij het Bestuursdecreet is daaromtrent gestipuleerd dat een document of een deel ervan aan de openbaarheid moet onttrokken worden wanneer, na afweging blijkt dat de lectuur ervan, de inhoud van de discussie tijdens een beraadslaging kenbaar maakt, terwijl het een vertrouwelijke discussie betrof. Deze uitzondering werd dus niet in het leven geroepen om de documenten die ten grondslag liggen aan of het gevolg zijn van een beraadslaging van een orgaan van een bestuursinstantie aan de openbaarmaking te onttrekken, doch wel om de eigenlijke beraadslaging zelf geheim te houden. Er mag niet achterhaald kunnen worden, via de openbaarmaking van een document, wie nu precies welk standpunt heeft ingenomen bij de bespreking van een agendapunt binnen dat orgaan.

De beroepsinstantie heeft de notulen waarvoor deze uitzonderingsgrond door Lantis wordt ingeroepen kunnen inkijken. Het gaat om de weerslag van een discussie tijdens een interne beraadslaging door de Raad van Bestuur van Lantis die voorafgaat aan de beslissing om over te gaan tot de indiening van de omgevingsvergunningsaanvraag voor werken die kaderen in het realiseren van de Oosterweelverbinding. Er wordt tijdens de bespreking nagegaan of het dossier klaar is om ingediend te worden met het oog op het bekomen van een omgevingsvergunning. De bespreking vormt zodoende de weerslag van een inschatting van eventuele problemen die mogelijk nog kunnen rijzen bij het opstarten van deze procedure en de mate waarin deze opgevangen kunnen worden. Er worden enkele mogelijke oplossingen of strategieën overlopen voor het geval er bepaalde problemen zouden rijzen in de loop van de aanvraagprocedure. De notulen bevatten de weerslag van een interne beraadslaging, waarbij vermeld wordt hoe bepaalde 'issues' die kunnen rijzen, zonder dat daaromtrent enige zekerheid bestaat, bij het opstarten van vergunningsprocedure opgevangen of afgedekt kunnen worden. In deze zin vormt de inhoud van de notulen voor Lantis vertrouwelijke interne informatie waarvan het, hoewel er strikt gezien niet achterhaald kan worden welk lid van de van de Raad van Bestuur er tijdens de bespreking welk standpunt inneemt, niet wenselijk zou zijn dat zij het voorwerp worden van een publiek debat. Van Lantis kan niet verwacht worden om haar kijk op mogelijke issues die kunnen rijzen bij het indienen van een vergunningsaanvraag bij voorbaat openbaar te maken.

[illegible]

