

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/2021/21

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 24 november 2020 diende ■■■ een verzoek in bij het Bestuursorgaan Tunnelveiligheid (onderdeel van het Agentschap Wegen en Verkeer, hierna "AWV") om een afschrift van de documenten:

1. De veiligheidsdocumentatie voor de tunnels van het Oosterweelproject zoals beschreven in de punten 2.2 en 2.3 van de Tunnelrichtlijn;
2. In voorkomend geval het advies van de veiligheidsbeambte;
3. De verslagen van de vergaderingen van het Bestuursorgaan Tunnelveiligheid waarin de bespreking van het Oosterweelproject als agendapunt opgenomen werd;
4. De afwijkingsaanvraag gericht aan de Europese Commissie om voor deze nieuwe tunnels af te wijken van de zogenaamde "10-seconden regel" (cfr. Art. 2.1.3. van de Tunnelrichtlijn) en de ontvangen aanvaardings- of weigeringsbeslissing van de Europese Commissie. (Uit het openbaar onderzoek m.b.t. de omgevingsvergunning blijkt dat de 10-seconden regel niet gerespecteerd wordt).
5. Het officieel besluit van het Bestuursorgaan Tunnelveiligheid waarbij het ontwerp van de tunnels zoals opgenomen in het Oosterweelproject beoordeeld (goed- of afgekeurd) wordt;
6. De wijze waarop ik eventueel beroep kan instellen tegen dit officieel overheidsbesluit van zodra ik via openbaarheid van bestuur kennis gekregen heb van de precieze inhoud van dit besluit en de andere opgevraagde informatie.

Op 31 december 2020 weigerde AWW gedeeltelijk een afschrift te verlenen van de gevraagde documenten.

Op 8 januari 2021 diende ■■■ beroep in bij de beroepsinstantie tegen deze gedeeltelijke weigeringsbeslissing d.d. 31 december 2020 door AWW. Dit beroep werd geregistreerd op 10 januari 2021.

Op 8 februari 2021 werd, in toepassing van artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet de beroepstermijn van dertig kalenderdagen verlengd tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek tot openbaarmaking dateert van 24 november 2020. De bestreden beslissing d.d. 31 december 2020 van AWW maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet. Het beroepschrift van 8 januari 2021 is dan ook tijdig en **ontvankelijk**.

Gegrondeheid 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 ontving op 31 december 2020 een antwoord voor elk van de 6 vragen. Dit was als volgt geformuleerd:

“1. Wat betreft uw eerste vraag, wensen wij u conform artikel II.33 te verzoeken uw aanvraag te specificeren, nu uw vraag in huidige bewoordingen betrekking heeft op een enorme hoeveelheid aan documenten, welke wij u onmogelijk allemaal kunnen bezorgen. Aangezien het ons niet duidelijk is welke informatie u precies hoopt te ontvangen, vragen wij u uw verzoek te willen verduidelijken teneinde mogelijks toch tegemoet te kunnen komen aan uw vraag.

2. Wat betreft uw tweede vraag, vindt u het advies terug in bijlage. Bepaalde informatie kan evenwel niet openbaar gemaakt worden gelet op de uitzonderingsgrond voorzien in artikel II.34, 2° van het bestuursdecreet.

3. Wat betreft uw derde vraag, vindt u de verslagen die aan uw vraag beantwoorden, terug in bijlage. Bepaalde informatie kan evenwel niet openbaar gemaakt worden gelet op de uitzonderingsgrond voorzien in artikel II.34, 2° en artikel II.34, 3° van het bestuursdecreet.

4. Wat betreft uw vierde vraag, dienen wij u mee te delen dat het hier gaat om een niet-bestaand bestuursdocument, zodat wij uw verzoek op dit punt niet kunnen inwilligen.

5. Wat betreft uw vijfde vraag, vindt u het besluit terug in bijlage. Bepaalde informatie kan evenwel niet openbaar gemaakt worden gelet op de uitzonderingsgrond artikel voorzien in II.34, 3° van het bestuursdecreet.

6. Tot slot betreft dien ik er op te wijzen dat uw zesde vraag geen vraag in het kader van openbaarheid van bestuur inhoudt, zodat wij uw verzoek op dit punt niet kunnen inwilligen.”

2. Inhoud van het beroepschrift

De verzoekster meent dat de opgevraagde documenten (waaronder vergaderverslagen) deels worden achtergehouden en deels onbruikbaar werden gemaakt door het onleesbaar maken van soms bijna volledige pagina's. Zij dient beroep tegen de volgende onderdelen van de beslissing:

“1. Ik wens een exacte kopie te ontvangen van het Tunnelveiligheidsdossier zoals dat bezorgd werd aan het Bestuursorgaan Tunnelveiligheid zodat ik kan nagaan op welke basis het Bestuursorgaan tot haar besluit gekomen is, en ook of het dossier inhoudelijk voldoet aan de beschrijving zoals opgenomen in de Europese Tunnelrichtlijn. Deze info is noodzakelijk om de wettelijkheid van het besluit te toetsen. Gelet op het feit dat het Bestuursorgaan haar oordeel (mede) gebaseerd heeft op presentaties gegeven door Lantis, behoren deze presentaties ook tot de opgevraagde documenten. Indien het mogelijk is om dergelijk dossier aan het Bestuursorgaan te bezorgen, dan lijkt het mij de logica zelve dat men dergelijk dossier ook aan mij kan bezorgen. Concreet gaat het dus over de documenten opgelijst op pg. 2/10 van het besluit opgenomen in bijlage + de door Lantis gegeven presentaties aan het Bestuursorgaan.

3. De vergaderverslagen van het Bestuursorgaan m.b.t. het Oosterweelproject dateren allemaal van 2020. In de loop van de voorgaande jaren hebben er kennelijk nog vergaderingen plaatsgevonden. De leesbaarheid/buikbaarheid van de verslagen is beperkt gezien het erop lijkt dat alle problematische info onleesbaar gemaakt werd. Het aspect tunnelveiligheid werd niet behandeld in de project-MER Oosterweel. De project-MER verwijst in essentie naar de evaluatie van de tunnelveiligheid door het Bestuursorgaan Tunnelveiligheid. Ik ben daarom van mening dat het hele tunnelveiligheidsdossier, en ook de bespreking/behandeling ervan, het karakter heeft van milieu-informatie. Gelet op de negatieve impact van het Toekomstverbond d.d. 15 maart 2017 op de tunnelveiligheid van de tunnels opgenomen in het Oosterweelproject wens ik minstens een kopie van alle ongecensureerde verslagen vanaf 15 maart 2017 te bekomen.

5. Men vindt het blijkbaar nodig om de namen van bepaalde leden van het Bestuursorgaan te verbergen in het besluit. Was het Bestuursorgaan op dat ogenblik dan onwettig samengesteld ? Een groot deel van het besluit werd onleesbaar/onbruikbaar gemaakt. Ik wens een volledig ongecensureerde kopie van het opgevraagde besluit te ontvangen.”

3. Toelichting door AWW

Op 12 januari 2021 contacteerde de beroepsinstantie AWW met de vraag tot toelichting bij de bestreden beslissing. Op 19 januari 2021 deelde AWW mee dat de beroeper de volgende documenten ontving (met toepassing van uitzonderingsgronden, zie infra):

- Verslag Bestuursorgaan Tunnelveiligheid 12 maart 2020;
- Verslag Bestuursorgaan Tunnelveiligheid 11 juni 2020;
- Verslag Bestuursorgaan Tunnelveiligheid 19 juni 2020;
- Verslag Bestuursorgaan Tunnelveiligheid 13 juli 2020;
- Advies d.d. 26 mei 2020 van de tunnelveiligheidsbeambte;
- Beslissing Bestuursorgaan Tunnelveiligheid 13 juli 2020.

1. De veiligheidsdocumentatie voor de tunnels van het Oosterweelproject zoals beschreven in de punten 2.2 en 2.3 van de Tunnelrichtlijn.

AWV herhaalt dat het Tunnelveiligheidsdossier een enorm grote hoeveelheid aan documenten bevat. Al deze documenten zouden moeten worden gescreend op de uitzonderingsgronden voorzien in het Bestuursdecreet, hetgeen een onevenredige belasting van de dienst zou betekenen. Het gaat immers om een 94-tal documenten die in totaal om en bij de 1740 pagina's uitmaken, en daarnaast nog 80 plannen en een 3D-model.

De naam "Tunnelveiligheidsdossier" duidt volgens AWV op zichzelf al op de vele daarin opgenomen documenten. Deze bevatten informatie die, bij openbaarmaking, een gevaar zou kunnen betekenen voor de openbare orde en veiligheid (uitzonderingsgrond voorzien in artikel II.35, 6° van het Bestuursdecreet). Ook andere uitzonderingsgronden zijn volgens AWV potentieel van toepassing op de inhoud van de documenten.

Teneinde toch te proberen tegemoet te komen aan de vraag van ■■■, vroeg AWV op 31 december om haar vraag te specificeren, met de uitleg waarom dit noodzakelijk was.

De verzoekster herhaalde op 3 januari 2021 haar vraag naar een kopie van het integrale tunnelveiligheidsdossier. AWV antwoordde daarop als volgt: "Wij kunnen niet ingaan op uw vraag naar een integrale kopie van het veiligheidsdossier, gelet op het bepaalde in artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet. Wij lieten u reeds weten dat deze vraag betrekking heeft op een enorme hoeveelheid aan documenten, die wij u niet zomaar kunnen bezorgen. Het screenen van elk van deze documenten op de eventuele toepassing van uitzonderingsgronden in het kader van openbaarheid van bestuur, zou een onredelijke belasting van de dienst met zich meebrengen. Stel dat twee medewerkers zich voltijds zouden zetten aan de screening van deze documenten en bestanden op de uitzonderingsgronden, zouden zij minstens drie weken nodig hebben om alle documenten na te kijken – en dat is o.i. nog zeer gunstig gerekend. Gedurende deze tijd zou al het andere werk moeten wachten. Dit lijkt AWV geen redelijk verzoek." AWV blijft bijgevolg bij haar standpunt.

■■■ vraagt ook om de presentaties van Lantis die op het Bestuursorgaan Tunnelveiligheid werden gegeven. Deze vielen niet onder de reikwijdte van de initiële vraag van ■■■, aangezien deze niet behoren tot "het Tunnelveiligheidsdossier zoals dat bezorgd werd aan het Bestuursorgaan Tunnelveiligheid." (mail d.d. 8 januari 2021 waarbij beroep werd ingesteld), zo stelt AWV.

De vraag van ■■■ wordt door beroeper volgens AWV dus uitgebreid. Op dit punt dient het beroep volgens AWV dan ook onontvankelijk, minstens ongegrond te worden verklaard.

3. De verslagen van de vergaderingen van het Bestuursorgaan Tunnelveiligheid waarin de bespreking van het Oosterweelproject als agendapunt opgenomen werd

AWV licht aan de beroepsinstantie de procedure toe die leidde tot het verlenen van de omgevingsvergunning voor de Oosterweelverbinding. Daar waar de beroeper opmerkte dat er ook voor 2020 vergaderingen hebben plaatsgevonden, licht AWV toe dat deze vergaderingen betrekking hadden op vorige ontwerpen van het Oosterweelproject die aan het Bestuursorgaan zijn voorgelegd. AWV laat deze vergaderingen echter buiten beschouwing omdat de beroeper in het oorspronkelijk verzoek heeft aangegeven de geldigheid en wettigheid van het besluit genomen door het Bestuursorgaan Tunnelveiligheid aangaande het Oosterweelproject te willen beoordelen. Enkel de verslagen van het Bestuursorgaan van 2020 zijn hiervoor relevant volgens AWV, aangezien enkel deze handelen over het Oosterweelproject in haar huidige vorm. AWV schetst de verschillende fases die in de totstandkoming van het Oosterweelproject aan bod kwamen (mede aan de hand van het Besluit van de Vlaamse Regering van 23/11/2007 betreffende de minimumveiligheidseisen, de wijze van goedkeuring van het ontwerp, de veiligheidsdocumentatie, de ingebruikstelling, de wijzigingen en periodieke oefeningen met betrekking tot de tunnels in het trans-

Europese weggennet) en waarbij de ontwerpen meermaals herwerkt werden. Verslagen van de vergaderingen van voor 2020 voldeden volgens AWW niet aan de vraag van beroeper, daar zij geen bespreking of beoordeling bevatten van het Oosterweelproject in zijn huidige vorm. Bijgevolg werden enkel de verslagen die betrekking hebben op het huidige ontwerp van de Oosterweelverbinding, aan beroeper overgemaakt.

AWV heeft in de verslagen vooreerst alle informatie die niet handelt over het Oosterweelproject (maar over andere tunnels, besproken op de respectievelijke vergaderingen) onleesbaar gemaakt, daar deze niet beantwoordt aan de vraag van [REDACTED]. Zie (niet limitatief):

- Verslag 12 maart 2020: punten 4 en 5
- Verslag 11 juni 2020: punten 2, 3, 5 en 6
- Verslag 19 juni 2020: punt 4
- Verslag 13 juli 2020: punt 4

Daarnaast werd er informatie uitgewist op grond van twee uitzonderingsgronden:

- artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet:

De namen van bepaalde leden van het Bestuursorgaan Tunnelveiligheid en bepaalde gasten werden stelselmatig verwijderd, aangezien AWW meent dat dit onder de uitzonderingsgrond van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer valt. Hierbij werd een onderscheid gemaakt tussen de personen die in het kader van hun functie reeds in de openbaarheid komen of in contact met burgers of externen en aldus in die functie gekend of eenvoudig te kennen zijn. Het gaat hier dan telkens om personen die in deze specifieke functie via een eenvoudige zoekopdracht terug te vinden zijn op internet (zie o.a. beslissing OVB/2018/189). De leden en genodigden waarvoor dit niet geldt, en die niet publiek gekend (kunnen) zijn in hun hoedanigheid zoals opgenomen in de verslagen, werden door AWW onleesbaar gemaakt om hun privéleven te beschermen.

- artikel II.34, 3° van het Bestuursdecreet:

Heel wat informatie diende uit de verslagen weggelaten te worden, aangezien deze informatie valt onder de uitzonderingsgrond van het geheim van de beraadslagingen van de Vlaamse overheid, aldus AWW.

De verslagen vormen een weerslag van het beraad en discussies tussen enerzijds het Bestuursorgaan Tunnelveiligheid en anderzijds de tunnelbeheerder, Lantis, die vooraf zijn gegaan aan de goedkeuring van het ontwerp van het Oosterweelproject. Al deze documenten bevatten vertrouwelijke informatie die de inhoud van discussies tijdens beraadslagingen van het Bestuursorgaan Tunnelveiligheid kenbaar zou maken. (Zie: Parl. St. Kamer 1992-93, nr. 1112/1, 18-19). Men verwijst naar de beslissing in dossier OVB/2020/176.

Het gaat daarbij zowel om interne discussies en beraadslagingen tussen de leden van het Bestuursorgaan Tunnelveiligheid zelf, volgend of ter voorbereiding op besprekingen en discussies met de tunnelbeheerder Lantis, als om discussies en beraadslagingen van het Bestuursorgaan met Lantis zelf.

Uit de 'ongecensureerde' verslagen blijkt volgens AWW duidelijk dat het hier gaat om de weerslag van tijdens deze vergaderingen gevoerde debatten en discussies omtrent het ontwerp van het Oosterweelproject zoals dit op dat ogenblik ter discussie stond, met als uiteindelijke doel tot een ontwerp te komen dat voldoet aan alle wettelijke vereisten en waarachter zowel de tunnelbeheerder als het Bestuursorgaan Tunnelveiligheid zich op alle punten konden scharen. Er wordt nagegaan op welk punt het ontwerp moet worden bijgesteld, over welke aspecten bij het Bestuursorgaan twijfels of onduidelijkheden rijzen, waar de pijnpunten in het ontwerp liggen, en er worden zelfs alternatieven aangereikt aan de tunnelbeheerder om tot een even bevredigende uitkomst te komen. Na elke vergadering werken zowel Lantis als het

Bestuursorgaan verder op de discussies die in die vergaderingen zijn gevoerd, om op de volgende vergadering eventuele nieuwe discussiepunten of vragen aan de kaak te kunnen stellen. De inhoud van de verslagen vormt voor het Bestuursorgaan alsook Lantis dan ook vertrouwelijke informatie waarvan het, hoewel er strikt gezien niet achterhaald kan worden welk lid van de van het Bestuursorgaan Tunnelveiligheid er tijdens de bespreking welk standpunt inneemt, niet wenselijk zou zijn dat zij het voorwerp worden van een publiek debat.

Het geheim van de beraadslaging, zoals bedoeld wordt in Bestuursdecreet, en in het algemeen de waarden discretie en vertrouwelijkheid, zijn volgens AWW onmisbaar om een context te scheppen waarin leden van het Bestuursorgaan Tunnelveiligheid hun taak ten volle en zonder terughoudendheid kunnen uitvoeren. Zij moeten kennisnemen van informatie, vragen stellen en opmerkingen maken (intern doch ook aan de tunnelbeheerder) die de voorstellen in vraag stellen en vanuit de meest kritische invalshoek benaderen.

Alleen zo kan de kwaliteit van de besluitvorming worden gegarandeerd op het hoogste niveau en wordt de uiteindelijke beslissing weloverwogen en onderbouwd, zonder veel ruimte voor discussie over te laten. Dit dient aldus rechtstreeks het maatschappelijke belang, zo stelt AWW. Zonder de garantie van vertrouwelijkheid en dus met het risico dat elke bespreking binnen de vergaderingen van het Bestuursorgaan Tunnelveiligheid zelf het voorwerp wordt van een publiek debat, dreigt het beslissingsproces volgens AWW onder druk te komen. Het geheim van de beraadslaging moet het uitgangspunt vormen, teneinde een platform te creëren waarin openlijk en vrij kan worden gediscussieerd en overlegd, zonder dat dit de uiteindelijke beoordeling in de weg staat. Dit betekent ook dat de uiteindelijke beslissing niet aan de openbaarheid wordt onttrokken, doch wel de debatten die (noodzakelijkerwijze) aan deze beslissing zijn voorafgegaan. Zo het Bestuursorgaan Tunnelveiligheid zou worden verplicht haar verslagen integraal openbaar te maken, zou dit een ernstige impact kunnen hebben op toekomstige beraadslagingen (al dan niet inzake het Oosterweelproject), waarbij de leden zich geremd kunnen voelen om hun twijfels, alternatieven, suggesties of vragen binnen de sereniteit van de vergaderingen van dit orgaan naar voor te brengen, wat dan ook ontegensprekelijk een serieuze weerslag zou hebben op de uiteindelijke te nemen beslissingen. De rol van het Bestuursorgaan Tunnelveiligheid wordt van een te groot maatschappelijk belang geacht om haar mogelijkheden en het vrije discussieforum waarover zij dient te beschikken, te compromitteren. Daarom is het belangrijk om in de verslagen opgenomen discussies en beraadslagingen aan de openbaarheid te onttrekken, zo stelt AWW. In elk verslag werden ook de “actiepunten” (laatste titel in elk verslag) verwijderd wanneer de informatie waarnaar wordt verwezen in het verslag werd verwijderd op grond van het geheim van beraadslaging of wanneer deze geen betrekking hadden op het Oosterweelproject.

AWV deelt niet de mening van de beroeper dat het hier zou gaan om milieu-informatie. Dit blijkt volgens AWW mede uit het feit dat het aspect tunnelveiligheid geen deel uitmaakte van het milieueffectenrapport. Het is niet redelijk voor te houden dat eender wel document dat al dan niet rechtstreeks betrekking heeft op het project Oosterweelverbinding, milieu-informatie zou bevatten, louter omdat het Oosterweelproject de aanleg van verkeersinfrastructuur betreft en verkeer verbonden is aan het milieu, aldus AWW. De impact op het milieu door de realisatie van de Oosterweelverbinding werd 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. Een lezing van de ‘ongecensureerde’ verslagen maakt het volgens AWW duidelijk dat het hier niet gaat om milieu-informatie.

5. Het officieel besluit van het Bestuursorgaan Tunnelveiligheid waarbij het ontwerp van de tunnels zoals opgenomen in het Oosterweelproject beoordeeld (goed- of afgekeurd) wordt

Volgens AWW meent de beroeper onterecht dat het uitwissen van bepaalde namen van de leden van het bestuursorgaan erop zou duiden dat het bestuursorgaan onwettig was samengesteld.

Net zoals in de verslagen en het verslag van de tunnelveiligheidsbeambte, werden enkel de namen weggelaten van de leden en personen die niet publiek gekend (kunnen) zijn in hun hoedanigheid zoals opgenomen in deze documenten, conform artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet.

Ook in dit besluit diende een deel van de tekst onleesbaar gemaakt te worden, aangezien dit een weerslag vormde van de in de verslagen opgenomen discussies, zodat deze vallen onder het geheim van beraadslaging. De uiteindelijke beslissing zelf werd, wel openbaar gemaakt en werd ook reeds gepubliceerd door de tunnelbeheerder: <https://nieuws.lantis.be/bekendmaking-beslissing-bestuursorgaan-tunnelveiligheid/>.

4. Standpunt van de beroepsinstantie

1. De veiligheidsdocumentatie voor de tunnels van het Oosterweelproject zoals beschreven in de punten 2.2 en 2.3 van de Tunnelrichtlijn.

De beroepsinstantie stelt vast dat AWW, voor wat betreft het eerste onderdeel van het oorspronkelijk verzoek van de beroeper over de gevraagde veiligheidsdocumentatie, een beroep doet op de uitzonderingsgrond vermeld in artikel II.33, 1° Bestuursdecreet. Volgens artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet kan een overheidsinstantie een openbaarheidsverzoek afwijzen wanneer de aanvraag kennelijk onredelijk blijft of op een te algemene wijze geformuleerd blijft, na een verzoek van de betrokken instantie tot herformulering van de eerste aanvraag als vermeld in artikel II.42 van het Bestuursdecreet.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat AWW een verzoek tot herformulering heeft gericht aan de beroeper, zoals voorzien wordt in artikel II.33, 1° Bestuursdecreet. Dit verzoek tot herformulering gaf echter geen aanleiding tot een meer afgelijnd verzoek.

Gelet op de toelichting van AWW, kan de beroepsinstantie redelijkerwijze aannemen dat de gevraagde veiligheidsdocumentatie zeer omvangrijk is. AWW geeft een raming van het aantal bestuursdocumenten en de werktijd die zou vereist zijn om de nodige screenings te doen om (eventueel) tegemoet te komen aan de vraag van de beroeper. Volgens AWW is er sprake van een 94-tal documenten die in totaal om en bij de 1740 pagina's uitmaken, en daarnaast nog 80 plannen en een 3D-model. Indien twee medewerkers zich voltijds zouden zetten aan de screening van deze documenten en bestanden op de uitzonderingsgronden, zouden zij volgens AWW minstens drie weken nodig hebben om alle documenten na te kijken.

Bovendien dient er vastgesteld te worden dat het verzoek van [REDACTED] ook na de vraag door AWW om het verzoek meer af te lijnen nog steeds zeer algemeen geformuleerd bleef.

Op 1 februari 2021 nam de beroepsinstantie kennis van het tunnelveiligheidsdossier via een omvangrijk WeTransfer-bestand. Uit nazicht blijkt dat dit digitale dossier een map omvat van ruim 1,5 gigabyte, met een reeks submappen. Het tunnelveiligheidsdossier omvat de volgende indeling:

00. Samenvatting dossier

- Covernota tunnelveiligheidsdossier Oosterweelverbinding - NOTA (onderhavig document)
- Documentenlijst – LIJST
- Documentstructuur - SCHEMA
- Veiligheidsbeoordeling Oosterweelverbinding – NOTA

01. Integraal Tunnelveiligheidsconcept (iTVP)

- Integraal TVP – RAPPORT
- Overzicht veiligheidsvoorzieningen integraal ontwerp tunnels – SHEET

02. Tunnelveiligheidsplan Scheldetunnel (ST)

- Veiligheidsconcept ST – RAPPORT
- Tunnelventilatie en overdruk ST – RAPPORT
- QRA-analyse ST – RAPPORT
- Vluchtdeuren en hulppostkasten ST – TEK
- Tunnelventilatie ST – TEK
- Blusvoorzieningen ST – TEK
- Overdruk ST - TEK
- Watermistsysteem ST – TEK
- Fietstunnel – Ventilatie – TEK
- Fietstunnel – Vluchtdeuren en hulppostkasten – TEK

03. Tunnelveiligheidsplan Schijnpoot (SP)

- Veiligheidsconcept SP – RAPPORT
- Tunnelventilatie en overdruk SP – RAPPORT
- QRA-analyse SP – RAPPORT
- Resultaten en implementatie WMS-gasdispersieproeven – COVERNOTA
- Vluchtdeuren en hulppostkasten SP – TEK
- Tunnelventilatie SP – TEK
- Blusvoorzieningen SP – TEK
- Watermistsysteem SP – TEK
- Overdruk SP – TEK

04. Tunnelveiligheidsplan Kanaalzone (KZ)

- Veiligheidsconcept KZ – RAPPORT
- Tunnelventilatie en overdruk KZ – RAPPORT
- QRA-analyse KZ – RAPPORT
- Vluchtdeuren en hulppostkasten KZ ONDER – TEK
- Vluchtdeuren en hulppostkasten KZ BOVEN – TEK
- Tunnelventilatie KZ ONDER – TEK
- Tunnelventilatie KZ BOVEN – TEK
- Blusvoorzieningen LB – TEK
- Watermistsysteem KZ + OKA + LB – TEK
- Overdruk TKZB - TEK
- Overdruk TKZO – TEK

05. Tunnelveiligheidsplan Onderkruising Albertkanaal (OKA)

- Veiligheidsconcept OKA – RAPPORT
- Tunnelventilatie en overdruk OKA – RAPPORT
- QRA-analyse OKA – RAPPORT
- Vluchtdeuren en hulppostkasten OKA – TEK
- Tunnelventilatie OKA – TEK
- Blusvoorzieningen OKA – TEK
- Watermistsysteem KZ + OKA + LB – TEK
- Overdruk OKA - TEK

06. Tunnelveiligheidsplan Luchtbal (LB)

- Veiligheidsconcept LB – RAPPORT
- Tunnelventilatie en overdruk LB – RAPPORT
- QRA-analyse LB – RAPPORT
- Vluchtdeuren en hulppostkasten LB – TEK
- Tunnelventilatie LB – TEK
- Blusvoorzieningen LB – TEK
- Watermistsysteem KZ + OKA + LB – TEK
- Overdruk LB – TEK

07. Bereikbaarheid en Interventie

- Interventie en bereikbaarheid integraal concept OWV – SHEET
- Plannen Bereikbaarheid en aanrijroutes
- § Scheldetunnel – TEK
- § Schijnpoort – TEK
- § Kanaalzone tunnels – TEK
- § OKA-tunnel – TEK
- § Luchtbal – TEK
- Plannen Interne Interventie
- § Scheldetunnel – TEK
- § Schijnpoort – TEK
- § Kanaalzone tunnels noord – TEK
- § Kanaalzone tunnels zuid – TEK
- § Kanaalzonetunnels OWK – TEK
- § OKA-tunnel – TEK
- § Luchtbal – TEK

08. Brandweernota (maakt deel uit van de Omgevingsvergunningsaanvraag - OVA)

- Brandweernota
- Plannen Brandweernota
- § Vluchtdeuren en Hulppostkasten
- § Ventilatie

09. Verkeersveiligheid

- Beoordeling verkeersveiligheid en 10-secondenregel – RAPPORT
- § Bijlage Factsheets met beschrijving van knelpunten, maatregelen en beoordeling) SHEET
- § Digitale kaartomgeving met de knelpunten en maatregelen gevisualiseerd en geografisch geprojecteerd – BESTAND / WEBSITE
- Beoordeling Human Factors in functie van de 10-secondenregel en cognitieve taakbelasting – RAPPORT
- Onderbouwing haalbaarheid en toepasbaarheid maatregelen – RAPPORT
- § Bijlage 1 BelijningsvariantenR1 – RAPPORT
- § Bijlage 2 Eerste voorstel tot herziening signalisatieconcept - case OWK - SHEET
- § Bijlage 3 Totale overzicht Oosterweelverbinding – TEK
- Verkeersregelprincipes DVM i.f.v. tunnelveiligheid OWV – RAPPORT
- Verkeersveiligheidsaudit uitgevoerd door mevrouw Estel Quaghebeur, erkend auditor – RAPPORT
- Verkeersveiligheidsaudit – antwoordnota LANTIS - RAPPORT
- Second Opinion Human Factors-analyse Oosterweelverbinding Rijkswaterstaat – Rapport

10. Overkoepelende documenten

- Toelichting OWV566_AMS50 en Verificatie intensiteiten QRA – SHEET
- Operational Concept Description (OCD) – RAPPORT
- Beheer en onderhoudsconcept – RAPPORT
- Integraal Overzicht Tunnelventilatie en Overdruk – SHEET
- Blussysteem en vloeistofafvoer – RAPPORT
- Advies Advies Steunpunt Tunnelveiligheid Rijkswaterstaat – BRIEF
- § Bijlage Overzicht themasessies tunnelveiligheidsdossier OWV

11. Ontwerp BASELINE

- 3D BIM model d.d. 8 mei 2020 - BESTAND
- Wegontwerpplannen – TEK
- Signalisatie/bewegwijzeringsplannen – TEK

Het tunnelveiligheidsdossier is opgemaakt op basis van het ontwerpdossier waarvoor ook een omgevingsvergunningsaanvraag (OVA) werd opgesteld. De inhoud en diepgang van het tunnelveiligheidsdossier is van een bepaalde kwaliteit en omvang die volgens de vereisten van het Vlaams Tunnelbesluit van 23 november 2007 nodig is voor de fase waarin het project zich momenteel bevindt, zijnde de ontwerpfase van de tunnels. Het dossier bevat de preventieve en veiligheidsmaatregelen die noodzakelijk zijn om de veiligheid van gebruikers te verzekeren.

Op grond van het nazicht van de bestanden en de ontvangen toelichting van AWW kan de beroepsinstantie in casu inzien dat het voldoen aan het verzoek van de beroeper, gelet op de omvang ervan en de vereiste tijdsbesteding, een significante impact heeft op de werking van AWW. Hoewel van een omvangrijke organisatie als AWW mag verwacht worden over voldoende werkracht te beschikken om vele en omvangrijke openbaarheidsverzoeken te behandelen en hoewel AWW makkelijk een overzicht had kunnen bezorgen aan de verzoeker van de documenten die deel uitmaken van het gehele tunnelveiligheidsdossier, kan er met zekerheid gesteld worden dat de tunneldocumentatie doorweven is met informatie die zeer grondig getoetst dient te worden aan één of meerdere uitzonderingsgronden van het Bestuursdecreet. Onder meer een grondige screening van deze omvangrijke documenten op de toepassing van de uitzonderingsgrond van de openbare orde en veiligheid (artikel II.35, 6° van het Bestuursdecreet) vergen een intensief en tijdrovend werk om na te gaan welke documenten wel of niet in aanmerking kunnen komen voor openbaarmakingen.

De overheid moet bij de beoordeling van de kennelijke onredelijkheid een reële belangenafweging maken, die moet blijken uit de formele motivering van de weigeringsbeslissing (RvS nr. 227.394 van 15 mei 2014). Artikel II.35, 6° Bestuursdecreet bepaalt dat een aanvraag tot openbaarheid wordt afgewezen indien men van oordeel is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het belang van de openbare orde en veiligheid. Men dient telkens en in concreto te beoordelen of deze weigeringsgrond al dan niet van toepassing is. De openbaarmaking van documenten omtrent tunnelveiligheid kan ontegensprekelijk een reële bedreiging van de veiligheid met zich brengen. Bepaalde onderdelen uit de veiligheidsdocumentatie kunnen potentieel misbruikt worden en de openbaarmaking ervan maakt ontegensprekelijk een terechte bekommernis uit van AWW. Het kan verdedigbaar worden geacht dat AWW omzichtig wil omspringen met gegevens waarvan de openbaarheid mogelijks een negatieve impact kan hebben op de veiligheid van het Oosterweelproject. De omvang van de werken en de inzet van het Oosterweelproject zijn genoegzaam bekend om te weten welk voorbereidend werk, onder meer qua tunnelveiligheid, aan een dergelijk project te pas komt. Wanneer de nodige omzichtigheid leidt tot een zeer zware screeningsplicht van een zeer omvangrijk aantal bestuursdocumenten dan kan dit AWW, dat aangeeft welke weerslag de afhandeling van het verzoek op de administratie zou hebben, er terecht toe doen besluiten om de aanvraag af te wijzen omwille van de kennelijke onredelijkheid. Het staat de beroeper echter vrij om aan de hand van het

bovenvermelde overzicht van het tunnelveiligheidsdossier met een nieuw openbaarheidsverzoek te verduidelijken van welke bestuursdocumenten zij precies de openbaarmaking wenst.

Wat de presentaties van Lantis betreft leidt de beroepsinstantie af uit de toelichting van AWW dat deze niet behoren tot het Tunnelveiligheidsdossier zoals dat bezorgd werd aan het Bestuursorgaan Tunnelveiligheid. Uit het feit dat het Bestuursorgaan haar oordeel (mede) gebaseerd heeft op presentaties gegeven door Lantis, leidt de beroeper volgens AWW verkeerdelijk af dat deze presentaties ook tot de opgevraagde documenten behoren. Bovendien maken deze presentaties geen deel uit van de opsomming van de stukken van het tunnelveiligheidsdossier zoals hierboven weergegeven.

Het beroep wordt voor dit onderdeel als **ongegrond** beschouwd.

3. De verslagen van de vergaderingen van het Bestuursorgaan Tunnelveiligheid waarin de bespreking van het Oosterweelproject als agendapunt opgenomen werd

De beroeper gaf aan dat het oorspronkelijk verzoek tot openbaarmaking ruimer bedoeld was dan dat AWW deze heeft geïnterpreteerd. In een naschrift van 3 januari 2021 stelde de beroeper dat ze een kopie wenst van alle vergaderverslagen van het Bestuursorgaan Tunnelveiligheid en dit vanaf 15 maart 2017. Anderzijds kan volgens de beroepsinstantie AWW niet verweten worden de vraag van [REDACTED] zo gelezen te hebben dat zij de verslagen wenste te ontvangen van de vergaderingen die betrekking hebben op het Oosterweelproject waarvoor uiteindelijk de omgevingsvergunning werd verleend. Hoewel men als verzoeker in principe geen belang dient aan te tonen bij het indienen van een openbaarheidsverzoek, liet de beroeper niettemin blijken dat het verzoek was ingegeven door de bekommernis om de geldigheid en wettigheid van het besluit genomen door het Bestuursorgaan Tunnelveiligheid aangaande het Oosterweelproject te willen beoordelen.

Daar waar de betreffende vergaderverslagen van 2020 betrekking hebben op andere informatie dan deze met betrekking tot het Oosterweelproject, stelt de beroepsinstantie vast dat deze overbodig is voor het voorwerp van het verzoek van [REDACTED]. De verslagen bevatten immers ook informatie over andere tunnels (vb. de Vierarmentunnel, de Liefkenshoek tunnel).

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 I.4, 11° van het Bestuursdecreet somt gedetailleerd op wat onder milieu-informatie moet verstaan worden. In casu hebben de gevraagde verslagen *in globo* betrekking op de bespreking van de verkeersveiligheid en tunnelveiligheid in ruime zin. Het kan gaan om besprekingen van de verkeersdichtheid, de signalisatie, de intekening van het traject (met bijvoorbeeld opmerkingen over bepaalde bochten), het plaatsen van slagbomen, de inplanting van calamiteitenstroken, het geleiden van ADR-transport, ... Dergelijke informatie wordt als zodanig niet als milieu-informatie gekwalificeerd.

AWV beroept zich voor de gedeeltelijke weigering van de verslagen vooreerst op artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet. AWW maakte het onderscheid tussen de personen die in de verslagen vermeld worden en die in het kader van hun functie reeds in de openbaarheid komen of in contact met burgers of externen en aldus in die functie gekend of eenvoudig te kennen zijn. Het gaat hier dan telkens om personen die in deze specifieke functie via een eenvoudige zoekopdracht terug te vinden zijn op internet. De leden en genodigden op de vergaderingen waarvoor dit niet geldt, en die niet publiek gekend (kunnen) zijn in hun hoedanigheid zoals opgenomen in de verslagen, heeft AWW onleesbaar gemaakt om hun privéleven te beschermen.

Artikel 22 van de Grondwet waarborgt uitdrukkelijk het recht op eerbiediging van het privé-leven. De bedoeling en het fundamentele uitgangspunt van de in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet bedoelde

uitzonderingsgrond bestaat er in om het aan iedereen toegekende grondwettelijke recht op de eerbiediging van zijn privé-leven te beschermen. Artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet bepaalt dat een instantie een aanvraag tot openbaarmaking afwijst indien de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt.

De leden van het Bestuursorgaan bestaan uit een reeks afdelingshoofden. Enkele namen zijn daarbij onleesbaar gemaakt. Ook in de lijst van de bijzondere genodigden worden bepaalde namen openbaar gemaakt en werden andere namen geschrapt. AWW verduidelijkt dat de geschrapte namen personen betreffen die in de uitoefening van hun beroepsbezigheden niet in de openbaarheid komen of in contact met burgers of externen en dat zij in die functie dus niet gekend of eenvoudig te kennen zijn. Bij de namen die wel openbaar werden gemaakt gaat het telkens om personen die in deze specifieke functie via een eenvoudige zoekopdracht terug te vinden zijn op internet. De leden en genodigden op de vergaderingen waarvoor dit niet geldt, en die niet publiek gekend (kunnen) zijn in hun hoedanigheid zoals opgenomen in de verslagen, heeft AWW onleesbaar gemaakt om hun persoonlijke levenssfeer te beschermen.

De beroepsinstantie merkt op dat bij het onderzoek naar de uitzonderingsgrond met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer moet worden nagegaan of er al dan niet sprake is van informatie in een bestuursdocument die op de persoonlijke levenssfeer betrekking heeft. De naam van de deelnemers aan de betreffende vergaderingen wiens namen werd geschrapt behoren ontegensprekelijk tot het privéleven van de betrokkene(n) en het privéleven vormt de kern van de persoonlijke levenssfeer (F. SCHRAM, Het decreet openbaarheid van bestuur. Een juridische analyse in historisch perspectief, Brugge, Vanden Broele, 247; Concl. Adv.Gen. bij HvJ 8 april 2014, nr. C-293/12, Digital Rights Ireland Ltd, nr. 61). Ook de afdeling waarvan zij deel uitmaken behoren tot deze 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°, van het Bestuursdecreet wenst te beschermen tegen de openbaarheid van bestuur (RvS, nr. 234.609 dd. 2 mei 2016).

De beroepsinstantie is dan ook van oordeel dat de openbaarmaking van de naamgegevens van de personen van wie niet of amper bekend is welke rol zij vervullen binnen welke organisatie (personen die dus veeleer een rol ‘achter de schermen’ vervullen) terecht geweigerd kon worden omwille van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Bij gebrek aan contactgegevens is de beroepsinstantie zelf niet bij machte om bij de betreffende personen navraag te doen om zij alsnog toestemming verlenen om hun namen openbaar te maken. Het beroep wordt voor deze geschrapte persoonsgegevens als **ongegrondd** beschouwd.

Daarnaast verwijst AWW naar artikel II.34, 3° van het Bestuursdecreet om de openbaarmaking deels te weigeren. Dit artikel 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 volledige versies van de bezorgde vergaderverslagen kunnen inkijken.

Zoals reeds gesteld behandelen deze verslagen de verkeers- en de tunnelveiligheid. De verslagen vormen zodoende de weerslag van de bespreking van aandachtspunten bij de verdere ontwikkeling van het Oosterweelproject. Ook wordt in de verslagen gevraagd om bepaalde punten meer uit te klaren (omdat ze bijvoorbeeld té algemeen verwoord zijn). Er worden mogelijke problemen gedetecteerd en issues die kunnen rijzen worden aangekaart (vb. rond het samenvloeien van verkeersstromen of bijzonder transport). Er wordt bekeken hoe dit eventueel kan worden geremedieerd of hoe bepaalde aandachtspunten in het vervolgtraject kunnen meegenomen worden. Hoewel er strikt gezien niet achterhaald kan worden wie precies tijdens de bespreking welk standpunt inneemt, wordt het niet wenselijk geacht om de inhoud van deze verslagen het voorwerp te maken van een publiek debat, alvorens de betrokken projectpartijen deze zelf trachten aan te pakken. De besprekingen dienen daarom als vertrouwelijk te worden beschouwd. Van de betrokken partijen (voornamelijk Lantis en AWW) kan niet verwacht worden om mogelijke gevoeligheden of vereiste actiepunten rond het Oosterweelproject bij voorbaat openbaar te maken, waardoor ze het voorwerp zouden worden van een publiek debat, alvorens zelf daarvoor oplossingen uit te werken. Beraadslagingen over dergelijke aspecten dient men in vertrouwelijkheid te kunnen voeren. Het integraal vrijgeven van die verslagen kan leiden tot voorbarige publieke inmengingen en dreigt de voortgang van het project ernstig te hypothekeren. Hoewel het niet is uitgesloten dat er in de verslagen beperkt sprake kan zijn van milieu-informatie, blijft de beroepsinstantie bij het standpunt zoals ingenomen in de beslissing met kenmerk OVB/2020/176, namelijk dat deze raakpunten té beperkt zijn om de verslagen te kunnen beschouwen als milieu-informatie. De verslagen draaien in essentie om verkeers- en tunnelveiligheid. Het beroep tegen de gedeeltelijke weigering van de vergaderverslagen wordt voor dit onderdeel als **ongegrond** beschouwd.

5. Het officieel besluit van het Bestuursorgaan Tunnelveiligheid waarbij het ontwerp van de tunnels zoals opgenomen in het Oosterweelproject beoordeeld (goed- of afgekeurd) wordt.

Omwille van dezelfde motieven zoals aangehaald bij punt 3 diende de openbaarmaking van het officieel besluit van het Bestuursorgaan Tunnelveiligheid volgens AWW gedeeltelijk geweigerd te worden.

Vooreerst herhaalt de beroepsinstantie haar opmerking over een het gegronde onderscheid qua vermelding van namen op het besluit en namen die geschrapt worden. Het beroep wordt voor dit aspect als **ongegrond** beschouwd.

Het besluit omvat 10 pagina's waarbij ongeveer blz. 7 t.e.m. 9 onleesbaar werden gemaakt. Ook in deze geschrapte passages worden mogelijke probleempunten gedetecteerd en issues die bijzondere aandacht vragen aangekaart. Ook hiervoor kan naar de argumentatie in punt 3 verwezen worden en naar de toepassing van artikel II.34, 3° van het Bestuursdecreet, namelijk om de gevraagde openbaarmaking te weigeren. 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. Gelet op de context zoals deze ook wordt gesitueerd bij punt 3, wordt het in casu aangewezen geacht om de weerslag van het overleg zoals opgenomen op blz. 7 t.e.m. 9 vertrouwelijk te houden.

Op 12 februari 2021 bevestigde AWW dat het officieel besluit ook geen deel uitmaakte van de omgevingsvergunningaanvraag. Het besluit is pas genomen na het openbaar onderzoek, aangezien er op dat moment nog geen beslissing was genomen door het Bestuursorgaan.

Het beroep wordt voor deze gedeeltelijke schrappingen **ongegrond** bevonden.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 8 januari 2021 tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing van AWV om een reeks documenten met betrekking tot het Oosterweelproject openbaar te maken wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 19 februari 2021

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter