

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](mailto:openbaarheid@vlaanderen.be)

Dossiernummer: OVB/2021/074

### **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 januari 2021 diende ■■■ (hierna vermeld als: verzoekster), een verzoek in bij Lantis om een afschrift te verlenen van de bestaande plannen voor de tijdelijke ring en viaduct van 5 km lang (zoals vermeld in een persartikel), tussen Masurebrug in Merksem/Luchtbal en de Turnhoutsebaan in Deurne/Borgehout en parallel aan de R1 (werken van de Oosterweelverbinding).

Op 10 februari 2021 werd voormeld openbaarheidsverzoek gedeeltelijk ingewilligd door Lantis.

Op 11 februari 2021 diende verzoekster beroep in bij de beroepsinstantie tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing vanwege Lantis.

Op 11 februari 2021 werd dit beroep door de beroepsinstantie geregistreerd.

#### **Ontvankelijkheid van het beroep**

Het oorspronkelijk verzoek dateert van 19 januari 2021.

De gedeeltelijke weigeringsbeslissing van Lantis dateert van 10 februari 2021. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (hierna: Bestuursdecreet).

Op 11 februari 2021 diende verzoekster beroep in tegen voormelde gedeeltelijk weigeringsbeslissing van Lantis. Het ingediende beroep is bijgevolg tijdig ingediend en is **ontvankelijk**.

## Gegrondeid 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. Aangevochten beslissing*

Lantis stelde in zijn gedeeltelijke weigeringsbeslissing d.d. 10 februari 2021 dat er met betrekking tot de opgevraagde documenten een onderscheid moet gemaakt worden tussen de onderdelen die reeds in het vergunningsdossier van de Oosterweelverbinding zitten enerzijds, en de onderdelen die nog niet in het vergunningsdossier van de Oosterweelverbinding zitten, maar wel in de planning zijn opgenomen anderzijds.

Wat het eerste deel van dat onderscheid betreft, stelt Lantis in zijn beslissing dat er zich geen enkel probleem stelt wat betreft de documenten die deel uitmaakten van de omgevingsvergunningsaanvraag, ingediend op 30 april 2020, welke heeft geleid tot de omgevingsvergunning van 20 november 2020. Omdat deze documenten op dit ogenblik niet meer online raadpleegbaar zijn, heeft Lantis de volgende documenten via WeTransfer aan verzoekster bezorgd:

- selectie teksten met betrekking tot tijdelijke R1 uit B26 en Tabel MM en aanbevelingen MER
- inplantingsplannen tijdelijke toestand (enkel vensters 11 t/m 17 = tijdelijke R1)
- terreinprofielen tijdelijke toestand (enkel vensters 11 t/m 17 = tijdelijke R1)
- constructieplannen tijdelijke R1 en tijdelijk bufferbekken/uitstroomconstructie ter hoogte van 't Schijn (= ifv tijdelijke R1)

Wat het tweede deel van de vraag betreft, is Lantis van oordeel dat dit betrekking heeft op documenten die uitgaan van het aannemersconsortium zelf dat aangeduid is voor dat deel van de Oosterweelverbinding en die kaderen in de nog lopende contractbesprekingen. Het gaat daarbij nog om onafgewerkte bestuursdocumenten, ie in toepassing van artikel II.33 van het Bestuursdecreet niet openbaar kunnen worden gemaakt.

### *2. Inhoud van het beroepschrift*

Verzoekster stelt in haar beroepschrift dat de documenten die men niet openbaar wenst te maken bij Lantis, de documenten zijn van de tijdelijke R1 tussen de Groenendaallaan en de Schijnpoortweg. Dit onderdeel van de tijdelijke R1 werd nog niet opgenomen in de vergunningsaanvraag van de Oosterweelverbinding, maar verzoekster verwijst naar het feit dat in bepaalde persartikels al te lezen staat dat er al beslist is dat men een tijdelijke viaduct gaat bouwen naast de huidige viaduct van Merksem.

Verzoekster is de mening toegedaan dat het belang van openbaarheid voor bewoners in de omgeving hier primeert boven het belang van onderhandelingen die bezig zijn met het aannemersconsortium.

Bovendien, zo stelt verzoekster verder in haar beroepschrift, wordt er in een aantal persartikels, waarin sprake is van de tijdelijke viaduct, gezegd door de woordvoerder van Lantis dat er beslist is om een tijdelijke viaduct te bouwen. Als dit beslist is, zullen daarover ook tussentijdse documenten zijn gemaakt die inzicht geven in deze tijdelijke viaduct. Verzoekster kan zich niet inbeelden dat deze beslissing zou genomen zijn, zonder documenten die dit inzicht kunnen verschaffen.

Tot slot geeft verzoekster nog aan dat de gevraagde informatie volgens haar belangrijke milieu-informatie bevat. Het bouwen van een tweede viaduct, naast de huidige viaduct van Merksem, een "tijdelijke" viaduct als onderdeel van de tijdelijke Ring (met veel verkeer), die hier 6 jaar zal staan (en 2 jaar bouw ervoor), zou mogelijk voor heel wat extra overlast in de woonbuurten rondom kunnen zorgen: milieu, lucht, geluid, stof, zicht, verkeer, oversteekbaarheid voor zachte weggebruikers... In de zomer 2021 zou de bouwvergunning, van dit toch wel grote bouwproject, worden ingediend. Verzoekster meent dat het voor de buurten rondom het viaduct van groot belang is om de plannen vroeg in het proces te kunnen inkijken en bestuderen, zodat hierover het gesprek kan aangegaan worden in functie van de eventuele overlast en zodat bijstellingen nog mogelijk zijn, vooraleer de bouwaanvraag zou worden ingediend.

Om bovenstaande redenen tekent verzoekster beroep aan tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing van Lantis om de gevraagde informatie (mogelijke ontwerpplannen, organisatorische documenten, bestuursdocumenten en toelichting die het nodige inzicht kunnen verschaffen om deze tijdelijke ringweg R1/tijdelijke viaduct te kunnen begrijpen) niet openbaar te maken.

### *3. Standpunt van de beroepsinstantie*

De beroepsinstantie heeft contact opgenomen met Lantis, om toelichting te geven bij de precieze stand van zaken met betrekking tot de status van de opgevraagde documenten rond de tijdelijke R1/tijdelijk viaduct tussen de Groenendaallaan en de Schijnpoortweg i.v.m. de Oosterweelverbinding.

Aan de hand van de ingewonnen informatie, kan het concept "tijdelijke R1/tijdelijk viaduct", bij Lantis "Bypass" genoemd, door de beroepsinstantie als volgt gekaderd worden in de ruimere context van project, uitvoering en vergunning met betrekking tot het Oosterweelproject:

Enige jaren terug werd beslist om het project Oosterweelverbinding onder te verdelen in deelprojecten. Het eerste deelproject, de Infrastructuurwerken Linkeroever, werd in december 2017 stedenbouwkundig vergund en is inmiddels volop in uitvoering. Het tweede deelproject, waarvoor recent op 20 november 2020 een afzonderlijke omgevingsvergunning werd verleend, bestaat uit de onderdelen nieuwe Scheldetunnel (waartoe ook het Bouwdok in Zeebrugge behoort), de Verkeers- en Tunneltechnische installaties (VTTI), OWV-Rechteroever perceel a (de zogenaamde Oosterweelknoop), en OWV – Rechteroever perceel b (de nieuwe kanaaltunnels en de vernieuwde R1 van ongeveer het knooppunt Oost tot aan de Masurebrug in het noorden). De Bypass (de tijdelijke R1/tijdelijk viaduct), zijde de documenten die in casu worden opgevraagd door verzoekster, behoort tot de scope van het onderdeel "Rechteroever – 3b".

Als opdrachtgever van het project, heeft Lantis de voorbije jaren gewerkt aan een ontwerp, enerzijds met het oog op het onderhandelen met kandidaat-opdrachtnemers (bouwconsortia), anderzijds met het oog op het bekomen van de nodige vergunningen.

Tussen de omgeving van het Sportpaleis en de zone Groenendaallaan neemt de huidige R1 de vorm aan van een viaduct (het zgn. viaduct van Merksem). Met de Oosterweelverbinding zal dit viaduct volledig verdwijnen. In de plaats ervan zal de R1 verdiept worden aangelegd tot onder maaiveldniveau. De forse nadruk op leefbaarheid die middels het Toekomstverbond aan het project Oosterweelverbinding werd gegeven, impliceert dat die verdiepte R1, waar mogelijk, op een gefaseerde manier overkapt zal worden.

De R1 verdiepen en het bestaande viaduct afbreken moet gebeuren terwijl de verkeersstroom op de R1 op peil wordt gehouden. Uit overleg met de kandidaat-opdrachtnemer was eerder reeds gebleken dat dit enkel kon door het verkeer gedeeltelijk en tijdelijk te verplaatsen naar een tijdelijke weginfrastructuur, naast het bestaande viaduct. Die tijdelijke weginfrastructuur is opgenomen in de omgevingsvergunningsaanvraag, zoals ingediend op 30 april 2020, en thans dus vergund middels de omgevingsvergunning die werd verleend op 20 november 2020.

In het proces dat Lantis uiteindelijk tot een aannemingsovereenkomst met een opdrachtnemer moet brengen, is omwille van de bijzondere complexiteit van de uit te voeren werken gekozen voor een gefaseerde aanpak, zowel op het vlak van de eigenlijke contractsluiting, als op het vlak van uitvoering. Van belang in deze is het feit dat de eerste echte taak van de opdrachtnemer bestaat uit een grondige engineering-opdracht, dit wil zeggen dat hij het vergunde ontwerp moet vertalen naar concrete uitvoeringsplannen en dat hij daarbij de focus moet houden op verbeteringen en moet toewerken naar een optimum, dat zich op het kruispunt van factoren als kostprijs, uitvoeringstijd en -methode, hinder, en dergelijke bevindt. Dit impliceert dat uit die engineeringtaak voorstellen van wijziging aan het vergunde ontwerp of aan de door de opdrachtnemer te kiezen uitvoeringswijze kunnen voortvloeien. In de mate dat dergelijke wijzigingen vergunningsplichtig zijn, zullen zij leiden tot een "wijzigende" omgevingsvergunningsaanvraag.

De opdrachtnemer heeft tot op heden enkel slechts een zeer rudimentair inplantingsplan in 2D vrijgegeven. Wat thans onder meer loopt, is een uitgebreide aftoetsingsronde waarbij de opdrachtnemer, in aanwezigheid van Lantis, in overleg treedt met stakeholders (stad Antwerpen, buurtbewoners, De Lijn,...) teneinde de ideeën omtrent de Bypass te checken op verenigbaarheid met de randvoorwaarden. Dit moet de opdrachtnemer toelaten om gaandeweg de ruwe ideeën te verfijnen tot een volwaardig ontwerp. Voorlopig is daar dus nog geen sprake van, het gaat enkel nog maar om voorbereidende stukken, insteken voor een mogelijk ontwerp en dus onafgewerkte documenten. Dit geldt des te meer nu er tussen Lantis en de opdrachtnemer vooralsnog geen contractsluiting is gebeurd en het werk dat thans wordt verricht (en alle documenten die in dat verband worden opgemaakt) moet gekaderd worden in de pre-contractuele fase, die uiteraard gebaat is bij een sfeer van vertrouwelijkheid.

Lantis is van oordeel dat de voorbereidende documenten met betrekking tot de Bypass (de tijdelijke R1/tijdelijk viaduct) niet rijp zijn voor openbaarmaking. Het gaat om onafgewerkte, voorbereidende stukken, waarbij de sereniteit van het maatschappelijke debat omtrent de tijdelijke werfsituatie, een debat waarvan Lantis aangeeft dat ze dat zeker en tijdig zal aangaan, gebaat is bij voorstellen die voldoende gekristalliseerd zijn, hetgeen op dit ogenblik nog niet het geval is. Eén en ander zal dan leiden tot een omgevingsvergunningsaanvraag die volgens de huidige inzichten in de zomer van 2021 zal ingediend worden. Het voorwerp van die aanvraag zal het resultaat zijn van de besprekingen enerzijds tussen Lantis en het aannemersconsortium, en anderzijds de afstemming met de omgeving (bewoners, bedrijven, stad Antwerpen, districten, ...).

Na kennisname van de uitvoerige toelichting vanuit Lantis, is de beroepsinstantie eveneens van oordeel dat de door verzoeker gewenste informatie (de gevraagde informatie (mogelijke ontwerpplannen, organisatorische documenten, bestuursdocumenten en toelichting die het nodige inzicht kunnen

verschaffen om deze tijdelijke ringweg R1/tijdelijke viaduct te kunnen begrijpen) niet openbaar kan worden gemaakt, omdat het hier om onafgewerkte documenten gaat.

Artikel II.33, 2° van het Bestuursdecreet bepaalt in dat verband dat een overheidsinstantie een aanvraag tot openbaarheid mag afwijzen, tenzij het belang van de openbaarheid primeert, als de aanvraag betrekking heeft op bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn.

De memorie van toelichting bij deze decretale bepaling stelt het volgende: “Het ogenblik waarop een document als “af” kan beschouwd worden, verschilt van document tot document. Zo moet een onderscheid gemaakt worden tussen documenten die worden gemaakt in het kader van een besluitvormingsprocedure en andere documenten. Documenten ter voorbereiding van een besluitvormingsprocedure zijn pas af indien ze een definitieve status hebben verkregen, dit wil zeggen indien ze ondertekend zijn door de persoon die in het kader van deze procedure bevoegd is. Dit betekent geenszins dat er een eindbeslissing in de procedure zou moeten genomen zijn. Ook tussentijdse rapporten, adviezen en nota’s zijn openbaar, nog voor de eindbeslissing is gevallen, voor zover ze definitief af zijn, dit wil zeggen ondertekend door de bevoegde persoon, zelfs al zijn deze documenten vatbaar voor wijziging of herziening ten gevolge van nieuwe factoren en elementen (...)”.

De in casu opgevraagde documenten (mogelijke ontwerpplannen, organisatorische documenten, bestuursdocumenten en toelichting die het nodige inzicht kunnen verschaffen om deze tijdelijke ringweg R1/tijdelijke viaduct te kunnen begrijpen) betreft wel degelijk onafgewerkte documenten, waarvan de uitwerking ervan een taak is van de opdrachtnemer in dit project. De opdrachtnemer heeft tot op heden geen finale documenten opgeleverd aan Lantis. Er werden enkel wat plannen en dergelijke getoond door de opdrachtnemer tijdens overlegmomenten die gehouden werden met Lantis. De beroepsinstantie oordeelt dat Lantis in dat verband een correcte toepassing heeft gemaakt van de voormelde uitzonderingsgrond van artikel II.33, 2° Bestuursdecreet, daar het hier documenten betreft die niet als “af” kunnen worden bestempeld en die zelfs nog niet allemaal in het bezit zijn van Lantis (vermits ze soms enkel werden getoond op overlegmomenten).

De belangenafweging die artikel II.33 Bestuursdecreet voorziet leidt niet tot een andere conclusie. Uit de uiteenzetting hiervoor blijkt immers heel duidelijk dat het maatschappelijke debat/afstemming met de buurt in de omgeving van het tijdelijke viaduct zeker nog zal worden aangegaan door Lantis, zodat de beroepsinstantie niet inziet dat het algemeen belang inzake de openbaarmaking van voorbereidende en onafgewerkte documenten hoger moet worden ingeschat dan het feit dat het hier nu nog gaat om documenten die niet “af” zijn.

Uit het onderzoek door de beroepsinstantie is wel gebleken dat er uiteindelijk toch één document werd getoond én bezorgd aan Lantis door de opdrachtnemer op 25 januari 2021, dat wel als een afgewerkt document kan bestempeld worden: het gaat om een concept van inplantingsplan van de Bypass in 2D, bestaande uit drie schetsen. De beroepsinstantie ziet geen wettelijke of decretale uitzonderingsgronden om voormeld concept van inplantingsplan niet openbaar te maken. Lantis heeft evenwel heel uitdrukkelijk te kennen gegeven aan de beroepsinstantie dat er volledigheidshalve het nodige voorbehoud moet gemaakt worden dat voormeld inplantingsplan, alhoewel het de status van “afgewerkt document” heeft gekregen voor Lantis” geenszins een zeker en definitief beeld geeft van hoe en waar de Bypass zal worden gerealiseerd.

De beroepsinstantie is daarom van oordeel dat het ingestelde beroep **gedeeltelijk als gegrond** moet worden beschouwd.

Na beraadslaging,

**BESLUIT:**

Het beroepschrift d.d. 11 februari 2021 van ■■■ tegen de gedeeltelijke weigerings-beslissing vanwege Lantis wordt als ontvankelijk en deels ongegrond en deels gegrond beschouwd.

Bijgevolg dient Lantis een digitaal afschrift te verlenen aan verzoekster van het concept van inplantingsplan van de Bypass in 2D d.d. 25 januari 2021.

**Geen toestemming tot hergebruik van bestuursdocumenten**

*In zoverre dit beroep gegrond werd verklaard, geldt dat deze inwilliging van de aanvraag tot openbaarmaking GEEN toestemming inhoudt om de gevraagde bestuursdocumenten te hergebruiken, als vermeld in titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (zie artikel 11.44, §3, van het Bestuursdecreet).*

Brussel, 11 maart 2021

Voor de beroepsinstantie,  
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX  
Voorzitter