

DEPARTEMENT KANSELARIJ & BUITENLANDSE ZAKEN

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

Uitspraak beroepsinstantie OVB/2021/112

Dossiernummer: OVB/2021/112

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 11 februari 2021 diende ■■■ een verzoek in bij de provincie Antwerpen om een afschrift over te maken van de verslagen van de vergaderingen van de 'rondetafel' tussen de diverse stakeholders van het ruimtelijk herverdelingsvraagstuk en de duurzame bestending van het festival Tomorrowland. van bij de oprichting tot en met vandaag.

Op 3 maart 2021 weigerde de provincie Antwerpen het afschrift van de gevraagde documenten.

Op 5 maart 2021 diende ■■■ beroep in bij de beroepsinstantie tegen deze weigeringsbeslissing d.d. 3 maart 2021. Dit beroep werd geregistreerd op 8 maart 2021.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 11 februari 2021.

De weigeringsbeslissing van de provincie dateert van 3 maart 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 (verder 'Bestuursdecreet').

Op 5 maart 2021 diende verzoeker beroep in tegen vermelde weigeringsbeslissing. 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. Bestreden beslissing

Op 3 maart 2021 deelde de provinciegriffier mee aan de verzoeker dat het provinciebestuur beschikt over de goedgekeurde verslagen van de vergaderingen van 26 september en 16 december 2019. In deze verslagen worden verschillende politieke, economische, financiële en commerciële belangen afgewogen en werd er door de partijen als vertrouwelijk bestempelde informatie verwerkt, waarvan de vrijgave de voornoemde belangen en de concurrentiële onderhandelingspositie van de verschillende publieke en private deelnemers aan dit overleg schaadt. In het kader van de lopende besprekingen dienen er nog de nodige operationele beslissingen te worden genomen en wordt er gewerkt aan een beleidskader, dat formeel zal worden voorgelegd aan de bestuursorganen van de partijen. Er wordt nog meegegeven dat het nodige zou worden gedaan om dit beslissingsproces ten gepaste tijde met de nodige transparantie en inspraak te laten verlopen.

In de huidige fase van de voorbereidende besprekingen dienen de partijen evenwel de vertrouwelijkheid van deze gesprekken ten aanzien van elkaar te garanderen. In dat opzicht wordt het dan ook gepast geacht om deze documenten en de daarin vervatte informatie niet openbaar te maken, aangezien het publiek debat hierrond binnenkort nog moet gevoerd worden. Gelet op de artikelen II.34, 6° en II.35, 1°, 3° en 5° van het Bestuursdecreet werd het verzoek afgewezen. Een gedeeltelijke vrijgave wordt niet mogelijk geacht aangezien dit de leesbaarheid van de documenten zou aantasten.

2. Inhoud van het beroepschrift

De beroeper gaat niet akkoord met de weigering omdat de opgevraagde informatie betrekking zou hebben op milieu-informatie: het projectgebied bevat een ontginningsgebied over een oppervlakte van ca. 300ha in Boom en Rumst, waarvan het grootste deel 'natuurgebied' is of als bestemming 'natuurgebied' is. Het bespreken van herbestemming van natuur- en landbouwgebied gaat volgens de beroeper wel degelijk over milieuzaken, temeer omdat het gaat over een gigantische oppervlakte met veel waardevolle tot zeer waardevolle natuur.

In de beschrijving van de deelnemers aan deze 'rondetafel' gaat het over de "stakeholders", waarin ook natuurorganisaties zijn opgenomen. De beroeper ziet zich als bewoner in de onmiddellijke omgeving, als natuurwaarnemer en lid van Natuurpunt, als wandelaar en mede-bestuurder van milieu-vereniging 'Red onze Kleiputten' vzw evenzeer als een belanghebbende ('stakeholder') in het proces. Hieruit leidt hij af wel degelijk recht te hebben heb op de opgevraagde documenten. Beroeper verwijst hierbij ook naar het Verdrag van Aarhus.

3. Toelichting door de provincie Antwerpen

Op 10 maart 2021 contacteerde de beroepsinstantie de provincie Antwerpen voor toelichting bij de bestreden weigeringsbeslissing. Op 19 maart 2021 deelde de provinciegriffier mee dat het overleg een problematiek betreft waarbij de gehuurde private terreinen waarop de tijdelijke camping 'Dreamville' van

het festival Tomorrowland is ingeplant, geleidelijk dreigen te verdwijnen door actieve kleiontginning. Het voorwerp van het overleg heeft met andere woorden hoofdzakelijk betrekking op het afstemmen van eerder commerciële belangen (tussen de grondeigenaar, de ontginner, de organisator en de betrokken lokale besturen) binnen de achterliggende technische context die gekoppeld is aan de ontginning en de nabestemming van het gebied. De documenten hebben volgens de provinciegriffier dus niet louter een milieucontext, maar ze bevatten evenzeer een belangrijke commerciële insteek, aangezien de kwestie de herlokalisatie van de camping betreft. Om die reden lijkt het de provinciegriffier niet correct om de bestuursdocumenten louter als milieu-informatie aan te merken.

De volgende redenen worden aangehaald voor de weigering van de openbaarmaking:

a) Art. II.34, 6° en II.35, 3° Bestuursdecreet (bijkomend art. II.33, 2° Bestuursdecreet):

“Zoals blijkt uit het schrijven van de burgemeester van Rumst d.d. 16 maart 2021 werd het verslag van 16/12/2019 niet ter goedkeuring voorgelegd aan de overige bij het overleg betrokken partijen. In die zin dienen wij dit document als ‘niet af’ te kwalificeren, aangezien het niet zeker is of de stakeholders die deelnamen aan het overleg de inhoud van dit document al dan niet onderschrijven. Men is van mening dat in die zin ook de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 2° van het Bestuursdecreet dient te worden ingeroepen ten aanzien van dit verslag.

Wat de vertrouwelijkheid van de meegedeelde informatie betreft, deelde de burgemeester van Rumst op 16 maart 2021 (cfr.bijlage) mee dat er voorafgaand aan en tijdens de vergaderingen door de verschillende partijen inderdaad duidelijk werd aangegeven dat er gevoelige informatie werd meegedeeld die betrekking heeft op hun bedrijfsvoering en dat deze als vertrouwelijk dient te worden behandeld. Dat de ruime context van de actieve kleiontginning hierbij uiteraard steeds op de achtergrond speelt, aangezien deze net de aanleiding is van de problematiek. Daarnaast houdt het ruimtelijk herverdelingsvraagstuk ook in dat er gekeken wordt voor verkoop/aankoop van gronden tussen enkele betrokken (private) actoren. Indien deze pistes nu in de openbaarheid zouden komen, kan dit leiden tot speculatie en claims van derde partijen die op sommige stukken momenteel een zakelijk recht genieten (zoals pachters).

In het verslag van de vergadering van 16 december 2019 worden een aantal strategische pistes aangehaald en voorgelegd aan de partijen, waarbij de vrijgave de slagkracht van de onderhandelingspositie van de partijen ten aanzien van derden negatief zal beïnvloeden. Onder andere bij het zoeken naar alternatieve locaties voor het campingterrein is het van belang dat de concurrentiële onderhandelingspositie van de partijen gewaarborgd wordt ten aanzien van derden. Voorkennis over het dossier kan een negatieve impact hebben op de beschikbaarheid van terreinen en hun marktprijs. Dit document maakt ook gewag van besprekingen over locatiekeuze, besprekingen over concessie- en ontwerpovereenkomsten, organisatie en planning van werken en exploitatievoorwaarden van de commerciële partijen.

In het kader van deze besprekingen dienen er nog de nodige financiële, operationele en commerciële beslissingen te worden genomen en wordt er gewerkt aan een formeel beleidskader, dat zal worden voorgelegd aan de bestuursorganen van de partijen. Om dit traject niet te hypothekeren is het noodzakelijk dat de betrokken documenten in dit stadium niet openbaar gemaakt worden. In de huidige fase van de besprekingen is het dan ook niet gepast dat deze documenten het voorwerp zouden gaan vormen van een publiek debat, aangezien het publiek debat hierrond binnenkort nog gevoerd moet worden (na de beslissing rond het afgebakend beleidskader).”

b) Art. II.35, 1° en 5° Bestuursdecreet:

“De dossiergeschiedenis rond alle aspecten van de organisatie van het festival Tomorrowland en het lokale draagvlak van andere dossiers (zoals de saneringsplannen en ruimtelijke invulling van het aangrenzende deelgebied 2 in Rumst) tonen aan dat dit dossier onderhevig is aan politieke en lokale gevoeligheden. De

politieke gevoeligheid van deze dossiers houdt in dat voorbereidende documenten zoals voorliggende vergaderverslagen diverse politieke, economische en financiële belangen afwegen en bepaalde strategische pistes voorstellen, met het oog op latere formele besluitvorming in de schoot van de betrokken openbare besturen. De economische belangen van de private entiteiten, betrokken bij de overlegmomenten, zijn hierbij ook aan tel. Om politieke besprekingen en besluitvorming mogelijk te maken en te houden, is het aldus van belang om de uiteenlopende voorbereidende discussies af te schermen van de openbaarheid tot een ogenblik wanneer het publiek debat met volledige kennis van zaken kan gevoerd worden.

Het oplijsten van zoekzones voor het alternatief onderbrengen van de campingfaciliteiten, het aftoetsen van de opportuniteit van een RUP, het onderzoeken van de noodzaak van natuur- en boscompensatie, gekaderd binnen de bredere werkingscontext van private ondernemingen zijn gevoelige kwesties die op dit ogenblik met de nodige vertrouwelijkheid moeten worden behandeld, om een verder politiek debat mogelijk te maken maar ook om de commerciële belangen van de private partners te vrijwaren.”

4. Standpunt van de beroepsinstantie

De beroepsinstantie nam kennis van de twee betreffende vergaderverslagen die werden overgemaakt door de provinciegriffier, respectievelijk met betrekking tot de ‘rondetafels’ van 26 september 2019 en 16 december 2019. De verslagen bevatten de weerslag van de besprekingen van een ruimtelijk herverdelingsvraagstuk/-proces tussen recreatie, ontginningen, landbouw en natuur in het algemeen en de duurzame bestendiging van het festival Tomorrowland in het bijzonder, in de gemeenten Rumst, Boom en omgeving.

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 bevatten de gevraagde verslagen een bespreking van mogelijke pistes die minstens gedeeltelijk onder milieu-info kunnen gecatalogeerd worden nu er o.m. zaken zoals boscompensatie, ruimtelijke (na)bestemmingen als natuur of ontginning aan bod komen, doch (vooralsnog) in zeer algemene bewoordingen. De besprekingen kaderen o.m. in het zoeken naar mogelijkheden om de organisatie van Tomorrowland te verzoenen met de (na)bestemming natuur (na ontginning) waar de vermelde Dreamville-camping zich bevindt en in het bekijken van compensatiemogelijkheden.

De beroepsinstantie dient echter vast te stellen dat het verslag m.b.t. de rondetafel van 16 december 2019 aanvat met een inleiding waarin de vraag wordt gesteld of er opmerkingen zijn bij het recent verstuurde verslag van de samenkomst d.d. 26 september 2019. Vervolgens vermeldt het verslag dat deze er -voorlopig-nog niet zijn maar dat deze kunnen nog worden ingebracht, gelet op de laattijdige verspreiding van het verslag. Het tweede verslag m.b.t. de bijeenkomst van 16 december 2019 lijkt evenmin te zijn goedgekeurd, aangezien er geen derde vergadering heeft plaatsgevonden (waarbij normalerwijze in de inleiding de goedkeuring van het verslag m.b.t. de voorgaande bijeenkomst aan bod zou komen). Deze volgende bijeenkomst stond gepland voor 3 maart 2020 te Rumst. De beroepsinstantie neemt aan dat deze bijeenkomst niet is doorgegaan. De beroepsinstantie stelt dus vast dat geen van beide verslagen werd goedgekeurd binnen de schoot van de ‘rondetafel’.

Bestuursinstanties kunnen op grond van artikel II.33, 2° van het Bestuursdecreet een aanvraag afwijzen als die betrekking heeft op documenten die niet volledig of niet af zijn.

De memorie van toelichting bij artikel II.33, 2° van het Bestuursdecreet stelt dat 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. Andere documenten, die niet kaderen in een besluitvormingsprocedure worden door de opsteller(s) zelf van het document gekwalificeerd als zijnde af of niet af. Zo zal een document dat wordt opgesteld door een groep personen, slechts af zijn wanneer de groep besluit dat het document af is, dit wil zeggen dat er niets meer aan het document dient veranderd te worden, wat niet uitsluit dat wijzigingen achteraf mogelijk zijn ten gevolge van nieuwe omstandigheden." (Parl.St. VI.Parl. 2017-18, nr. 1656/1, 56-57).

In casu blijkt dat de inhoud van de opgevraagde verslagen niet definitief afgeklopt is en dat aan de deelnemers van de rondetafelgesprekken nog de ruimte wordt gelaten om opmerkingen te formuleren.. In de huidige omstandigheden wordt het dan ook voorbarig geacht om over afgewerkte documenten te spreken.

Om deze redenen wordt het beroep als **ongegrond** beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 11 februari 2021 tegen de weigeringsbeslissing van de provincie Antwerpen om een afschrift over te maken van de verslagen van de vergaderingen van de 'rondetafel' tussen de diverse stakeholders van het ruimtelijk herverdelingsvraagstuk en de duurzame bestendiging van het festival Tomorrowland wordt als ontvankelijk en ongegrond beschouwd.

Brussel, 1 april 2021

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter