

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Havenlaan 88, bus 100
1000 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2024/151

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

Bij mail van 5 mei 2024 diende ■■■ een verzoek in bij de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (verder "OVAM") om een digitaal afschrift te verlenen van een aantal bestuursdocumenten inzake de verontreiniging van de site ■■■.

Bij mail van 27 mei 2024 gaf OVAM aan dat niet kon ingegaan worden op zijn verzoek wat het Brownfieldproject betreft, meer bepaald "Stand van zaken en een digitaal kopie van alle documenten over het brownfieldproject dat door ■■■ opgestart is", omdat zij dit niet in haar bezit heeft, maar dat zijn vraag werd doorgestuurd naar het Vlaams Agentschap voor Innoveren en Ondernemen (verder "VLAIO") dat het secretariaat van alle aanvragen in het kader van het Brownfielddecreet verzorgt.

Bij mail van 4 juni 2024 weigerde VLAIO het verzoek tot het ontvangen van een digitale kopie.
Bij mailbericht van 10 juni 2024 diende ■■■ beroep in bij de beroepsinstantie tegen deze weigeringsbeslissing. Dit beroep werd geregistreerd op 11 juni 2024.

Op 10 juli 2024 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 dateert van 5 mei 2024. De beroeper stelt beroep in tegen de weigeringsbeslissing van VLAIO van 4 juni 2024.

Deze beslissing maakt echter geen melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Bijgevolg start de termijn om een beroep in te dienen overeenkomstig artikel II.48, §1, vierde lid van het Bestuursdecreet pas vier maanden na de kennisgeving. Het op 10 juni 2024 ingediende beroep is bijgevolg **tijdig** ingediend.

In de mate dat het beroep betrekking heeft op de openbaarmaking van federale kadastrale informatie mist de beroepsinstantie de bevoegdheid om zich hierover uit te spreken, gelet op artikel 504, tweede en derde lid Wetboek van de Inkomstenbelastingen. Bijgevolg is het beroep wat deze informatie betreft, **onontvankelijk**.

Het beroep is bijgevolg **gedeeltelijk onontvankelijk**.

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

Bij mail van 4 juni 2024 werd door VLAIO een stand van zaken over het brownfieldproject dat door ■■■ gestart is, aan de beroeper meegedeeld. Het verzoek tot het ontvangen van een digitale kopie werd echter afgewezen op grond van artikel II.36, §1, 5° Bestuursdecreet omdat het aanvraagdossier vertrouwelijke informatie dat in het kader van de aanvraag aan VLAIO werd meegedeeld, bevat. Tevens werd aangegeven dat in de huidige fase van de procedure verslagen van overlegplatformen of ontwerp teksten van een brownfieldconvenant nog niet worden vrijgegeven omdat de onderhandelingsgesprekken nog gaande zijn en deze moeten kunnen verlopen in een vertrouwelijk kader. Er werd aan de beroeper ook meegedeeld dat deze onderhandelingsfase ertoe dient dat bekommernissen of aandachtspunten mee kunnen ingebracht worden in deze gesprekken. Aan de beroeper werden hiertoe de gegevens van de onderhandelaar voor het betrokken dossier ook meegedeeld.

2. Inhoud van het beroepschrift

De beroeper geeft aan dat hij niet akkoord kan gaan met de weigering om de documenten te bezorgen omdat het vertrouwelijk karakter van de verslagen en de documenten niet werd aangetoond door VLAIO en, indien de documenten toch vertrouwelijke informatie bevatten, dan zou de vertrouwelijke informatie onleesbaar kunnen gemaakt worden om ze dan alsnog over te maken.

3. Standpunt van VLAIO

Op 11 juni 2024 contacteerde de beroepsinstantie VLAIO om nadere toelichting te ontvangen, hetgeen bij mailbericht van 12 juni 2024 werd bezorgd.

VLAIO gaf aan dat ze betreuren dat er nu al in deze (onderhandelings-)fase dergelijke procedures worden opgestart en er niet voor wordt gekozen om de verdere (kennisgevings-)procedures af te wachten. Opdat

de actiegroep in het dossier mee gehoord zou worden, werd in de bestreden beslissing tevens verwezen naar de onderhandelaar teneinde met deze onderhandelaar contact op te nemen, hetgeen nog niet is gebeurd.

Via een OneDrive link ("enkel lezen") heeft de beroepsinstantie kennis genomen van het betrokken dossier met daarin volgende informatie: 1. het aanvraagdossier 2. de documenten m.b.t. de projectplatformen (verslagen + voorbereidingen) en 3. de ontwerptekst van het brownfieldconvenant.

M.b.t. *het aanvraagdossier* geeft VLAIO aan dat de meeste stukken in het aanvraagdossier door de projectontwikkelaar [REDACTED] zelf zijn opgemaakt, of alleszins in opdracht van hen en deze omwille van vertrouwelijkheid en vooral omwille van het risico op concurrentievervalsing/misbruik niet mogen/kunnen gedeeld worden. VLAIO vervolgt: *"Het gaat hier o.a. om studies, analyses die hen heel wat tijd en geld hebben gekost, die door mogelijke concurrenten maar al te graag worden overgenomen. We kunnen ze m.a.w. enkel maar vrijgeven indien [REDACTED] ons hier de expliciete toestemming voor geeft. We beroepen ons in deze dus op de bescherming van de informatie die een derde ([REDACTED]) ons heeft verstrekt, zonder dat hij daartoe verplicht is, en die uitdrukkelijk als vertrouwelijk werd bestempeld (Artikel 11.36 van het Vlaams Bestuursdecreet)".* VLAIO geeft nog aan dat zij met bijna zekerheid kunnen zeggen dat [REDACTED], zeker in deze fase, niet akkoord zal gaan met de openbaarmaking van deze documenten. Daarnaast stelt VLAIO ook dat het deels vrijgeven van documenten in deze fase enkel maar wantrouwen of misinterpretaties zou kunnen veroorzaken, hetgeen niet van deugdlijk bestuur zou getuigen om hier los mee om te gaan. Bovendien is het aanvraagdossier een samenhangend geheel van documenten.

Nogmaals stelt VLAIO dat het aanvraagdossier opgemaakt is door [REDACTED] als ontwikkelaar, met de toestemming van de eigenaar van de gronden. *"Als deze documenten worden vrijgegeven, zet dit ook de deur open naar misbruik door concurrerende partijen. We hebben eerdere precedentes waarbij onderhandelingen werden stopgezet en waarbij dossiers door anderen opnieuw werden opgepikt en ingediend (voor eenzelfde site)."* En tenslotte blijkt ook uit de flow van een BFC-aanvraag (brownfieldconvenant-aanvraag) dat er een inspraakmoment is voorzien en dat het dus niet opportuun is om voortijdig te communiceren.

Voor wat betreft de *documenten m.b.t. projectplatform*, gaat het volgens VLAIO om voorbereidende documenten en verslagen van zeer vertrouwelijke gesprekken, waarin ook al enkele verdere strategische pistes werden onderzocht.

VLAIO vervolgt: *"Het is evident dat openbaarmaking hiervan afbreuk doet aan het vertrouwelijk karakter van de relatie met overheden/vertrouwelijke karakter van de handelingen van een overheidsinstantie, gezien die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving. (look hier Artikel 11.36 van het Vlaams Bestuursdecreet)"*

Inzake de *ontwerptekst van het brownfieldconvenant* argumenteert VLAIO *"dat dit document nog onvolledig is en dus m.a.w. nog niet afgewerkt is. (Artikel 11.33. van het Vlaams Bestuursdecreet)* Pas wanneer dit afgewerkt is, komt dit in openbaar onderzoek. In afwachting daarvan is het absoluut niet aangewezen om zaken hieruit vrij te geven om het vertrouwelijk karakter van de gesprekken te kunnen waarborgen."

Bovendien geeft VLAIO nog aan dat, *"als er vanuit de beroepsinstantie wordt aangegeven dat voornoemde documenten niet kunnen weerhouden worden van openbaarheid van bestuur, heeft dit voor ons wel een zeer significante impact op de vertrouwelijkheid die als basis geldt voor een goede samenwerking tussen verschillende partijen, waarop de hele brownfieldconvenantenwerking gestoeld is. Dat geldt in het bijzonder voor de onderhandelingsfase."*

4. Standpunt van de beroepsinstantie

De beroepsinstantie kan het voorwerp van het verzoek als volgt kaderen. Het Decreet betreffende de Brownfieldconvenanten van 30 maart 2007 biedt een grondslag voor de totstandkoming van brownfieldconvenanten voor valabele en werkbare brownfieldprojecten die tot doel hebben investeerders en projectontwikkelaars aan te zetten tot de herontwikkeling van braakliggende en/of onderbenutte terreinen. De Vlaamse Regering wenst de herontwikkeling van verlaten bedrijventerreinen (zgn. brownfields) te stimuleren en te faciliteren in plaats van nieuwe gebieden (greenfields) aan te snijden voor de ontwikkeling van industriële activiteiten, woningbouw of recreatie. Dit gebeurt door het afsluiten van brownfieldconvenanten. In een brownfieldconvenant contracteert de Vlaamse Regering zowel met de actoren (projectontwikkelaars, grondeigenaars,...) als met de regisseurs (faciliterende, subsidiërende en vergunningverlenende overheden,...), die betrokken zijn bij een brownfieldproject. Via een convenant krijgen projectontwikkelaars en investeerders een aantal juridisch-administratieve en financiële voordelen bij de ontwikkeling van braakliggende en onderbenutte bedrijventerreinen. Daarnaast worden tussen alle betrokken administraties, instanties en personen klare en duidelijke werkafspraken gemaakt, zodanig dat bij de aanvang van het project meteen duidelijkheid wordt gegeven over bepaalde temporele en procedurele vereisten en verwachtingen.

De inhoud en totstandkoming van Brownfieldconvenanten wordt geregeld in het Decreet betreffende de Brownfieldconvenanten van 30 maart 2007, alsook verder in het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2016 tot vaststelling van de minimale onderhandelingsvoorwaarden, de minimale totstandkomings- en opvolgingsprocedure van een brownfieldconvenant.

In casu blijkt, volgens de inlichtingen ontvangen van VLAIO, dat VLAIO op 31/08/2022 van ■■■ een aanvraag voor het opstarten van onderhandelingen tot het sluiten van een brownfieldconvenant voor het dossier ■■■ ontving. Conform artikel 8, §2 van het decreet werd op 14 november 2022 de voorlopige afbakening van het projectgebied gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Houders van zakelijke rechten die de aanvraag niet ondertekenden, en andere belanghebbenden konden bezwaar aantekenen tegen de afbakening van het projectgebied. Er werden geen bezwaren ontvangen. Het dossier werd door de minister voor Economie ontvankelijk en gegrond verklaard op 5 januari 2023.

Conform artikel 8, §2 van voormeld decreet organiseert de Vlaamse Regering, indien de aanvraag ontvankelijk en gegrond wordt bevonden, onderhandelingen tussen de mogelijke convenantpartijen. De Brownfieldcel duidde ■■■ aan als onderhandelaar voor dit dossier.

Momenteel lopen de gesprekken met de verschillende partijen in functie van de redactie van een brownfieldconvenant, met omschrijving van het te realiseren brownfieldproject en de engagementen van de verschillende betrokken partijen in functie van de realisatie. In dat kader hebben drie projectplatformen plaatsgevonden, nl. op 9 maart 2023, op 11 september 2023 en op 19 april 2024.

Eerste onderdeel: aanvraagdossier

VLAIO heeft zich voor de weigering tot openbaarmaking van het volledige aanvraagdossier gesteund op de uitzonderingsgrond vermeld in artikel II.36, §1, 5° Bestuursdecreet. De beroepsinstantie stelt vast dat VLAIO ervan uitgaat dat het gevraagde milieu-informatie betreft. Voor niet-milieu informatie is er een gelijkaardige, weliswaar absolute, uitzonderingsgrond voorzien in artikel II.34, 6° Bestuursdecreet. In beide gevallen moet het echter gaan om informatie die door een derde is verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht is en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld. Er dient voor de toepassing van deze uitzonderingsgronden aldus aan een dubbele voorwaarde voldaan te zijn: de informatie die verstrekt werd door een derde is op vrijwillige basis verstrekt en daarbij wordt uitdrukkelijk vermeld dat de verstrekte informatie vertrouwelijk is.

Bij nazicht door de beroepsinstantie is gebleken dat op de verstrekte informatie nergens expliciet wordt vermeld dat deze informatie vertrouwelijk is. De beroepsinstantie is tevens van oordeel dat ook aan de eerste vereiste, namelijk dat het moet gaan om informatie die een derde vrijwillig heeft verstrekt aan de bestuursinstantie, zonder dat hij daartoe wettelijk, decretaal of anderszins verplicht was, in casu evenwel ook niet is voldaan. Er mag redelijkerwijze aangenomen worden dat de informatie die verstrekt wordt in het aanvraagformulier, alsook in de bijlagen – waarvan sommige als verplichte bijlagen worden aangeduid – in de context van de vraag tot onderhandelingen omtrent de totstandkoming van een brownfieldconvenant en in het kader van de uitdrukkelijk daartoe voorziene regelgeving, essentieel is om deze aanvraag te beoordelen. Er kan volgens de beroepsinstantie bijgevolg niet gesteld worden dat de betrokken documenten slechts vrijwillig door █████ werden opgemaakt en/of uitgewisseld. Bijgevolg moet door de beroepsinstantie worden vastgesteld dat er niet aan de cumulatieve voorwaarden is voldaan die de decreetgever heeft gesteld om voormelde uitzonderingsgronden te kunnen invoeren. Dit weigeringsmotief is bijgevolg niet afdoend.

Niettegenstaande het komen tot een brownfieldconvenant zou kunnen gezien worden als een besluitvormingsprocedure, heeft dit niet tot gevolg dat het volledige aanvraagdossier tot aan het ogenblik van het sluiten van deze brownfieldconvenant aan de openbaarheid zou moeten onttrokken worden.

Ook de argumentatie van VLAIO “Het gehanteerde principe dat we “moeten vrijgeven wat we kunnen vrijgeven” en dat bepaalde documenten inderdaad geredigeerd/geanonimiseerd vrijgegeven (hadden) kunnen worden, zou o.i. in deze fase enkel maar wantrouwen of misinterpretaties kunnen veroorzaken. Het zou dan ook niet van deugdelyk bestuur getuigen om hier los mee om te gaan. Bijkomend zou ik willen aangeven dat het aanvraagdossier een samenhangend geheel van documenten is, en dat er daarom ook voor gekozen werd om dus niet enkele onderdelen vrij te geven (bv. deze die openbaar te consulteren zijn).” is evenmin een afdoend weigeringsmotief. VLAIO haalt trouwens geen decretale bepaling aan waaraan de weigering op deze grond kan gekoppeld worden.

Integendeel is het zo dat elk verzoek tot openbaarheid in concreto moet worden beoordeeld. Bovendien voorziet artikel II.45, §2 Bestuursdecreet expliciet in een gedeeltelijke openbaarmaking van een bestuursdocument.

Na nazicht van de bezorgde documenten is de beroepsinstantie van oordeel dat er geen redenen zijn die zich verzetten tegen de openbaarmaking van de documenten die een voorstelling van █████ en de referenties van █████ inhouden. Evenmin zijn er redenen tot weigering van de openbaarmaking voor de volgende documenten die reeds openbaar (via google te vinden) zijn:

- Uittreksel uit de notulen van het college van burgemeester en schepenen van Boom van 22/8/2022
- Boek The cuesta of the Rupel
- Bijlage 1 b plan projectgebied
- Beheersplan beschermd dorpsgezicht Noeveren-Boom
- Ligging Noeveren (bijlage 10)
- Fotoreportage

M.b.t. bovenvermelde documenten is het beroep **gegrond**.

Na navraag door de beroepsinstantie bij OVAM naar de reeds door OVAM – in het kader van het oorspronkelijk verzoek - aan de beroeper meegedeelde documenten, mocht de beroepsinstantie vernemen dat het oriënterend bodemonderzoek (nr. 6 – bijlage 9 VLAIO) reeds aan de beroeper werd bezorgd. Bijgevolg is het beroep, wat dit document betreft, **ongegrond**.

Naar aanleiding van bovenvermeld contact met de OVAM is ook vastgesteld dat de beroeper reeds in het bezit werd gesteld van het asbestinventarisatetest. Dit attest is het verslag van een uitgevoerde asbestinventarisatie. Een dergelijke asbestinventaris uitgevoerd door Tractebel op verzoek van de ■■■ is, als bijlage van het aanvraagdossier, in het bezit van VLAIO. Mede gelet op het reeds bezorgde asbestinventarisatetest, ziet de beroepsinstantie geen redenen die zich verzetten tegen de openbaarmaking van dit document, behoudens hetgeen hieronder wordt aangegeven.

De beroepsinstantie stelt immers vast dat het betrokken document een aantal gegevens inzake de persoonlijke levenssfeer van natuurlijke personen bevat, meer bepaald naamgegevens, adresgegevens, telefoon- en gsmgegevens, mailadressen en handtekening, zodat de vraag rijst of hier al dan niet toepassing dient gemaakt te worden van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet.

Deze decreetbepaling bevat de verplichting om, behoudens toestemming van de betrokkene, een aanvraag (geheel of gedeeltelijk) af te wijzen als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Deze bepaling laat niet toe dat gegevens worden verstrekt die de identificatie van derden mogelijk maken, in de mate dat daarmee afbreuk zou worden gedaan aan de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer. Hoewel het hier om een absolute uitzonderingsgrond gaat waardoor er geen belangenafweging moet plaatsvinden tussen het door de uitzonderingsgrond beschermde belang met het belang van de openbaarheid, vertoont de in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet voorziene uitzonderingsgrond niettemin een relatief aspect. De decreetgever was weliswaar van oordeel dat er geen afweging vereist is met het openbaar belang dat met de openbaarheid is gediend, maar wijst er desondanks op dat telkens en in concreto geoordeeld moet worden of er al dan niet een inbreuk is gepleegd op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (*VI.Parl. Parl. St. 2017-18, nr. 1656/1, 58*).

Artikel 22 van de Grondwet waarborgt uitdrukkelijk het recht op eerbiediging van het privéleven, net zoals artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dit doet. De bedoeling en het fundamentele uitgangspunt van de in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet bedoelde uitzonderingsgrond bestaat er precies in om het aan iedereen toegekende grondwettelijke recht op de eerbiediging van zijn privéleven te beschermen.

De beroepsinstantie merkt op dat bij 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. Bovenstaande vermelde gegevens behoren ontegensprekelijk tot het privéleven van de betrokkenen 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). 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 bijgevolg van oordeel dat de openbaarmaking van de bovenvermelde gegevens in casu afbreuk doet aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. De desbetreffende gegevens dienen dan ook afgeschermd te worden in toepassing van voormeld artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet. Artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet bevat de mogelijkheid dat de informatie betreffende de persoonlijke levenssfeer toch openbaar worden gemaakt, mits toestemming van de betrokken personen. Gezien de verkregen informatie in dit concrete dossier ziet de beroepsinstantie hiervan af. De beroepsinstantie merkt op dat toepassing kan gemaakt worden van artikel II.45, §2 van het Bestuursdecreet, op grond waarvan een bestuursdocument gedeeltelijk moet openbaar worden gemaakt als de informatie waarop een uitzondering van toepassing is, samen met andere informatie in een

bestuursdocument vervat zit en het mogelijk is om de genoemde informatie te scheiden van de andere informatie. Het anonimiseren van de betrokken informatie betreffende de persoonlijke levenssfeer is in casu perfect mogelijk, zodat het beroep, wat dit document betreft, als **gedeeltelijk gegrond** beschouwd wordt.

Evenmin ziet de beroepsinstantie redenen die zich verzetten tegen de openbaarmaking van het registratieattest leegstand bedrijfsruimten, evenwel met uitzondering van de naamgegevens van de vermelde natuurlijke persoon. Voor de motivering hieromtrent wordt verwezen naar de voorgaande paragraaf. Met toepassing van artikel II.45, §2 Bestuursdecreet wordt ook, m.b.t. dit document, het beroep **gedeeltelijk gegrond** bevonden.

Ook m.b.t. de akkoordverklaring van ■■■■ ziet de beroepsinstantie geen redenen om niet openbaar te maken met uitzondering van de naamgegevens, adressen en handtekening van de vermelde natuurlijke personen. Ook hier wordt voor de motivering hieromtrent verwezen naar de hierboven vermelde paragraaf. Met toepassing van artikel II.45, §2 Bestuursdecreet wordt ook, m.b.t. dit document, het beroep **gedeeltelijk gegrond** bevonden

M.b.t. het opmetingsplan is de beroepsinstantie het volgende van oordeel.

Vooreerst kan in algemene termen worden gesteld dat plannen in aanmerking komen voor een bescherming door het auteursrecht. In het Bestuursdecreet komt de bescherming van het auteursrecht niet als uitzondering voor. De intellectuele eigendom is volgens artikel 6, §1, VI, lid 5, 7° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, een federale aangelegenheid. Het ontbreken van regels op het vlak van de bescherming van intellectuele rechten, waaronder het auteursrecht, is een gevolg van de onbevoegdheid van de decreetgever. Echter, het Bestuursdecreet laat de federale regelgeving betreffende de intellectuele rechten onverlet, en overheidsinstanties dienen bijgevolg de federale regelgeving te eerbiedigen bij het nemen van beslissingen over aanvragen tot openbaarmaking.

Uit artikel XI.165 en volgende van het Wetboek van economisch recht, volgt dat het recht om een werk van letterkunde of kunst te reproduceren op welke wijze en in welke vorm ook, direct of indirect, tijdelijk of duurzaam, volledig of gedeeltelijk, uitsluitend is voorbehouden aan de auteur. De stukken genieten de bescherming van het auteursrecht indien ze van oorspronkelijkheid getuigen, wat inhoudt dat ze de persoonlijke stempel dragen van de auteur. De bescherming ontstaat van rechtswege.

De beroepsinstantie is de mening toegedaan dat voormeld opmetingsplan in casu wel degelijk te beschouwen is als een oorspronkelijke creatie van de auteur, zodat dit valt onder de auteursrechtelijke bescherming. Dit plan getuigt van de nodige originaliteit en het vereiste individuele karakter om door het auteursrecht te worden beschermd. De overhandiging van een afschrift ervan, zonder toestemming van de auteur, houdt dan ook een schending in van het auteursrecht, behoudens de in het bovenvermeld wetboek vermelde uitzonderingen. In casu zijn er evenwel geen dergelijke uitzonderingsgronden van toepassing

Ook m.b.t. de onroerendergoedtoets is de beroepsinstantie van oordeel dat dit getuigt van de nodige originaliteit om door het auteursrecht te worden beschermd.

Voor deze documenten is het beroep bijgevolg **ongegrond**.

Wat de overige documenten uit het aanvraagdossier betreft (presentaties, aanvraagformulier, maatstaf duurzame bouwprojecten, jaarrekeningen, indicatieve tijdslijn, marktanalyse, financieel plan) is de beroepsinstantie van oordeel dat het beroep **ongegrond** is.

Met betrekking tot de voornoemde documenten is de beroepsinstantie van oordeel dat deze niet openbaar kunnen worden gemaakt in toepassing van artikel II.35, 3° en artikel II.36, §1, tweede lid, 7° van het Bestuursdecreet, in de mate dat het gaat om milieu-informatie. Voormelde artikelen bepalen dat de

overheidsinstanties een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het belang van het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie, als die informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is met de openbaarheid instemt.

M.b.t. deze documenten volgt de beroepsinstantie de argumentatie van VLAIO namelijk dat het gaat om o.a. studies, analyses die ■■■ heel wat tijd en geld hebben gekost, die door mogelijke concurrenten maar al te graag worden overgenomen. Er wordt aangegeven door VLAIO dat ze kennis hebben van eerdere precedentes waarbij onderhandelingen werden stopgezet en waarbij dossiers door anderen opnieuw werden opgepikt en ingediend (voor eenzelfde site).

De uitzonderingsgrond van het artikel II.35 3° Bestuursdecreet wil verhinderen dat vertrouwelijke en bedrijfseigen informatie openbaar wordt gemaakt, om zo te vermijden dat, door inzicht te geven in de bedrijfsstrategie en de economische politiek van de onderneming, aan concurrenten een competitief voordeel wordt verschaft en de economische belangen van de betrokkene worden geschaad.

De beroepsinstantie is van oordeel dat de voormelde documenten vertrouwelijke commerciële en industriële informatie bevatten waarvan de openbaarmaking een gelegitimeerd economisch belang van de betrokkene zou kunnen aantasten, met name dat andere potentiële projectontwikkelaars hun eigen strategie, plan van aanpak zouden kunnen afstemmen op deze verkregen informatie.

Het gaat om een plan van aanpak, om het uitzetten van een visie waaraan ongetwijfeld heel wat studiewerk aan vooraf is gegaan voor de betrokken firma's, waarin tijd, moeite en kosten zijn gestoken. Die informatie zo maar ter beschikking stellen van mogelijke concurrenten kan niet toegestaan worden,

Het belang van de openbaarheid van de voormelde informatie weegt in casu dan ook niet op tegen de bescherming van het belang dat gepaard gaat met het hiervoor geciteerde vertrouwelijke karakter van die commerciële informatie. De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat alle voormelde informatie aan de openbaarmaking moet worden onttrokken.

Voormelde uitzonderingsgronden hebben echter een relatief karakter, dit wil zeggen dat het door dit artikel beschermde belang dient afgewogen te worden tegenover het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend. De beroepsinstantie is van mening dat er in casu geen openbaar belang, zoals gediend in de parlementaire voorbereiding, gemoeid is met de openbaarmaking van de betrokken informatie. De memorie van toelichting stelt immers m.b.t. de belangenafweging het volgende: "De uitzonderingen worden alleen ingeroepen als het belang van de openbaarheid niet primeert. Daarmee wordt bedoeld: een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Deze bepaling betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager, die zelf kandidaat was voor deze overheidsopdracht, moeten afgewogen worden tegenover de belangen die met de uitzonderingen beschermd worden. Het gaat om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort.." (Parl.St. VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 56).

Volgens artikel II.50, §1, derde lid van het Bestuursdecreet dient de beroepsinstantie alsnog de betrokkene om toestemming aan te schrijven voor de vrijgave van de afgeschermd documenten, als dit nog niet is gebeurd door de betrokken overheidsinstantie. Gelet op de aard van het dossier en de ontvangen informatie heeft de beroepsinstantie daarvan afgezien.

Tweede onderdeel: documenten m.b.t. projectplatform (verslagen + voorbereidingen)

Voor deze volgens VLAIO voorbereidende documenten en verslagen van zeer vertrouwelijke gesprekken met onderzoek van verdere strategische pistes beroept VLAIO zich in de toelichting aan de beroepsinstantie op de uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel II.36, §1, tweede lid, 9° Bestuursdecreet. Op grond van deze bepaling dient de aanvraag tot openbaarmaking eveneens afgewezen te worden voorzover die betrekking heeft op milieu-informatie, indien men van oordeel is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de vertrouwelijkheid van het handelen van een overheidsinstantie, voorzover die noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving, de uitvoering van een interne audit of de politieke besluitvorming. Eenzelfde relatieve uitzonderingsgrond is voorzien voor niet milieu-informatie en bijgevolg is het voor de toepassing van deze uitzonderingsgrond niet relevant om te weten of het al dan niet gaat om milieu-informatie.

Wellicht bij vergissing heeft VLAIO zich gebaseerd op voormelde uitzonderingsgrond ten behoeve van de noodzakelijkheid voor de administratieve handhaving in plaats van de politieke besluitvorming.

Uit de memorie van toelichting bij het Bestuursdecreet blijkt dat, naast het geheim van de beraadslagingen van de Vlaamse Regering en andere overheden, waarvoor een uitzonderingsgrond is voorzien in artikel II.34, 3° en artikel II.36, §1, tweede lid, 2° van het Bestuursdecreet, het noodzakelijk kan zijn ook andere informatie te beschermen die met politieke beraadslaging te maken heeft. De in artikel II.35, 5° en artikel II.36, §1, tweede lid, 9° van het Bestuursdecreet bepaalde uitzonderingsgrond wil informatie afschermen die met politieke beraadslagingen te maken heeft. Nog steeds volgens de memorie van toelichting moet het begrip 'politieke beraadslagingen' strikt worden geïnterpreteerd (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18 nr. 1656/1, 65): hierbij wordt onder meer bedoeld de besprekingen tussen bestuurspartners die geen formele beraadslagingen zijn en de adviezen van kabinetsleden aan hun minister in het kader van politieke afwegingen of beraadslagingen;

Naar het oordeel van de beroepsinstantie wordt de uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel II.35, 5° en artikel II.36, §1, tweede lid, 9° van het Bestuursdecreet door VLAIO in casu terecht ingeroepen. Het is voor de beroepsinstantie duidelijk dat in de huidige fase van de onderhandelingen om te komen tot een convenant en waarbij in deze projectplatformen diverse mogelijke pistes worden besproken, het vertrouwelijk karakter ervan in de relatie met en het handelen van de overheden noodzakelijk is. Om deze onderhandelingen op een zo sereen mogelijke manier te kunnen voeren en tot een effectieve besluitvorming te kunnen komen, is het volgens het oordeel van de beroepsinstantie effectief van belang dat de vertrouwelijkheid van deze documenten beschermd wordt.

De toetsing van de concrete situatie aan de finaliteit van de betrokken uitzonderingsgronden leidt tot de conclusie dat het belang van de openbaarheid in dit specifieke geval niet opweegt tegen het belang van de ingeroepen uitzonderingsgronden. De belangenafweging waartoe deze uitzonderingsgronden als relatieve uitzonderingsgrond verplichten, leidt in casu niet tot een oordeel in het voordeel van de beroeper: de openbaarmaking mag maar ten koste van het beschermde belang worden bevolen als daarmee het algemeen belang gediend wordt, wat in casu niet het geval is.

Het beroep is voor dit onderdeel **ongegrond**.

Derde onderdeel: ontwerptekst van het brownfieldconvenant

VLAIO beroept zich m.b.t. dit derde onderdeel op de uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel II. 33, 2° Bestuursdecreet. Artikel II.33, 2° Bestuursdecreet bepaalt dat, tenzij het belang van de openbaarheid primeert, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, §1, een aanvraag mogen afwijzen als de aanvraag betrekking heeft op bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn. Inzake de ontwerptekst van het brownfieldconvenant argumenteert VLAIO "dat dit document nog onvolledig is en dus m.a.w. nog niet

afgewerkt is. (Artikel II.33. van het Vlaams Bestuursdecreet). Pas wanneer dit afgewerkt is, komt dit in openbaar onderzoek. In afwachting daarvan is het absoluut niet aangewezen om zaken hieruit vrij te geven om het vertrouwelijk karakter van de gesprekken te kunnen waarborgen.”

De memorie van toelichting bij voormelde decretale bepaling van artikel II.33, 2° Bestuursdecreet 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. 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, 1656/1, 56-57).*

Nog los van het feit of het in casu al dan niet gaat om een formele besluitvormingsprocedure blijkt uit de door VLAIO aan de beroepsinstantie ter inzage bezorgde documenten, dat het in casu gaat om een document dat nog niet af is, niet voltooid is, maar nog steeds in ontwerp is, waarbij blanco-tekst is en er nog besprekingen zijn over het ontwerp en de geformuleerde opmerkingen.

De beroepsinstantie is ook hier van mening dat er in casu geen openbaar belang, zoals geduid in de parlementaire voorbereiding, gemoeid is met de openbaarmaking van het hiervoor vermelde document. De memorie van toelichting stelt immers m.b.t. de belangenafweging het volgende: *“De uitzonderingen worden alleen ingeroepen als het belang van de openbaarheid niet primeert. Daarmee wordt bedoeld: een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Deze bepaling betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover de belangen die met de uitzonderingen beschermd worden. Het gaat om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort..” (Parl.St. VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 56).* In voorliggend geval primeert het te beschermen belang, namelijk het feit dat het in casu een onafgewerkt document betreft.

Het beroep is voor dit onderdeel **ongegrond**.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 10 juni 2024 tegen de weigeringsbeslissing van het Vlaams Agentschap voor Innoveren en Ondernemen van 4 juni 2024 wordt als deels onontvankelijk, deels ontvankelijk en deels ongegrond, deels gegrond beschouwd.

Bijgevolg dienen volgende documenten openbaar te worden gemaakt door er een digitaal afschrift van te verstrekken:

- Voorstelling ■■■
- Referenties ■■■
- Uittreksel uit de notulen van het college van burgemeester en schepenen van Boom van 22/8/2022
- Boek The cuesta of the Rupel
- Bijlage 1 b plan projectgebied
- Beheersplan beschermd dorpsgezicht Noeveren-Boom
- Ligging Noeveren (bijlage 10)
- Fotoreportage
- Asbestinventaris met uitzondering van de naamgegevens, adresgegevens, telefoon- en gsmgegevens, mailadressen en handtekening van natuurlijke personen
- Registratieattest leegstand bedrijfsruimten met uitzondering van de naamgegevens van de vermelde natuurlijke persoon
- Akkoordverklaring van ■■■ met uitzondering van de naamgegevens, adressen en handtekening van de vermelde natuurlijke personen

Geen toestemming tot hergebruik van bestuursdocumenten

In zoverre dit beroep geheel of gedeeltelijk gegrond werd verklaard, geldt dat deze inwilliging van de aanvraag tot openbaarmaking GEEN toestemming inhoudt om het/de gevraagde bestuursdocument(en) te hergebruiken, als vermeld in titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

Brussel, 23 juli 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

voor de voorzitter, afwezig,

An Van Acker,
Plaatsvervangend lid van de beroepsinstantie, afdeling openbaarheid van bestuur