

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Koning Albert II laan 15, bus 207
1210 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2024/232bis

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 20 augustus 2024 diende [REDACTED] (hierna: verzoekers), een verzoek in bij het Departement Omgeving, afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -Projecten (hierna: het departement) tot het verkrijgen van afschrift van alle 46 inspraakreacties die werden ingediend tijdens het openbaar onderzoek inzake het Complex Project Noord-Zuid Limburg.

Op 2 september 2024 weigerde het departement om een afschrift van de gevraagde documenten te bezorgen.

Op 1 oktober 2024 dienden verzoekers beroep in bij de beroepsinstantie tegen deze weigeringsbeslissing d.d. 2 september 2024.

Dit beroep werd geregistreerd op 3 oktober 2024.

De beroepsinstantie ziet zich genoodzaakt een materiële vergissing in haar beslissing OVB/2024/232 d.d. 31 oktober 2024 recht te zetten.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijk verzoek van verzoekers dateert van 20 augustus 2024.

De in beroep aangevochten beslissing van het departement dateert van 2 september 2024 en deze beslissing maakt geen melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (verder 'Bestuursdecreet'). De beroepstermijn vangt bijgevolg pas aan vier maanden na kennisgeving van de beslissing.

Het beroepschrift van verzoekers d.d. 1 oktober 2024 is dan ook tijdig ingediend en wordt bijgevolg als **ontvankelijk** beschouwd.

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

In antwoord op het openbaarheidsverzoek d.d. 20 augustus 2024 verstrekke het departement op 2 september 2024 het volgende antwoord aan verzoekers:

"In het kader van de openbaarheid van bestuur vraagt u een afschrift van de inspraakreacties die zijn ingediend in het kader van het openbaar onderzoek over het ontwerp van projectbesluit vastgesteld in het kader van het complex project Noord-Zuid Limburg.

U treedt echter op als raadsman van een aantal partijen (■■■■) in een procedure voor de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel. In deze procedure werd het Vlaamse Gewest namens uw cliënten gedagvaard teneinde integrale schadevergoeding te bekomen op basis van beweerdelijke foutaansprakelijkheid of foutloze aansprakelijkheid bij de procedure van totstandkoming van de Noord-Zuidverbinding. In de gedinginleidende dagvaarding dd. 2 april 2024 worden allerlei feiten en omstandigheden aangehaald in een poging om de aansprakelijkheid van het Vlaamse Gewest aan te tonen. Deze procedure is nog steeds lopende.

Cfr. artikel II.35, 4° en artikel II.36, 8° van het Bestuursdecreet wordt een aanvraag tot openbaarmaking afgewezen als het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te krijgen. Deze uitzonderingsgrond beoogt het eerlijk verloop van de rechtspleging te vrijwaren. Een essentieel onderdeel van het recht op een eerlijk proces is immers het beginsel van de "gelijkheid der wapens in een proces". Dit beginsel van de wapengelijkheid houdt in dat elke partij het recht heeft haar argumenten te doen gelden in omstandigheden die haar niet benadelen ten opzichte van de tegenpartij. De bestaansreden van voormelde uitzonderingsgrond ligt vooral bij het verhinderen dat de openbaarheid van bestuur afbreuk zou doen aan de wapengelijkheid. Deze uitzonderingsgrond is een correctief op de openbaarheid om te beletten dat een instantie zou worden verplicht in een rechtsgeding de tegenpartij informatie ter beschikking te stellen die vervolgens tegen haar wordt uitgespeeld.

Het is in casu duidelijk dat de openbaarmaking van de gevraagde inspraakreacties niet opweegt tegen de bescherming van de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te krijgen. De gevraagde inspraakreacties hebben rechtstreeks betrekking op het project dat het voorwerp uitmaakt van de ingestelde schade-eis en kunnen elementen bevatten die ook door uw cliënten zouden kunnen worden aangewend in de procedure voor de burgerlijke rechtbank. Inspraakreacties die tijdens een openbaar onderzoek worden ingediend, gaan uit van personen die bezwaren hebben tegen het geplande project en die op zoek zijn naar mogelijke fouten en onvolkomenheden in de gevolgde

procedure en de ter inzage gelegde documenten. Het vrijgeven van deze informatie zou afbreuk doen aan de wapengelijkheid.

Aangezien de gevraagde documenten informatie bevatten die tegen het Vlaamse Gewest zouden kunnen worden uitgespeeld in de hangende procedure voor de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel, wordt de vraag tot openbaarmaking afgewezen.

Daarnaast wordt thans de mogelijkheid opengelaten om waar nodig of nuttig, na analyse van de inspraakreacties, met personen die een inspraakreactie hebben ingediend in dialoog te treden. Deze aanpak kadert in de stakeholderaanpak die in het kader van dit complex project wordt aangehouden en beoogt een zo groot mogelijk draagvlak te creëren voor het project. Aangezien de hieruit verkregen input mogelijks wordt meegenomen bij politieke besluitvorming, betreft dit een aspect van politieke besluitvorming naar het vervolg toe van de complexe projectenprocedure. De ingediende inspraakreacties zijn in dat opzicht dan te beschouwen als een aspect dat behoort tot handelingen van een overheidsinstanties. Het belang van openbaarmaking weegt niet op tegen de bescherming van de vertrouwelijkheid, aangezien openbaarmaking deze aanpak verstoort en de politieke besluitvoering kan beïnvloeden (art. II.35, 5° en art. II.36, §1, 9° Bestuursdecreet).

Bovendien werden een aantal van de inspraakreacties uitdrukkelijk als vertrouwelijk bestempeld, zodat deze cfr artikel II.34, 6° en artikel II.36, §1, 5° Bestuursdecreet niet kunnen worden vrijgegeven. Aangezien de betrokkenen actief hebben meegedeeld dat zij deze informatie als vertrouwelijk bestempelen, is een vraag aan de betrokkene om alsnog tot openbaarmaking te mogen overgaan zinledig. Bovendien zou de openbaarmaking schade toebrengen aan de relatie met de betrokken stakeholders, en dus de pogingen tot draagvlakcreatie ondermijnen. Vereisen dat in elk van deze inspraakreacties de overheid zelf de passages die betrekking hebben op de vertrouwelijkheid opspoort, is niet redelijk en niet wenselijk (aangezien dit zou veronderstellen dat de overheid zich in de plaats zal stellen van de indiener van de inspraakreactie).

In voormelde afweging van de gronden voor de weigering van de openbaarmaking t.o.v. het andere aangehaalde belang bij de niet-openbaarmaking, werd tevens in overweging genomen dat de inspraakreacties na verwerking tevens een weerslag zullen kennen in de antwoordennota. Net zoals bij de definitieve beslissing over het voorkeursbesluit zal deze antwoordennota gevoegd worden bij de beslissing van de Vlaamse Regering over het definitief projectbesluit NZL – Fase 1. De aanvrager zal dus kennis kunnen krijgen van de inhoud van de ingediende inspraakreacties.”

2. Inhoud van het beroepschrift

Verzoekers zijn het niet eens met de beoordeling van het departement en halen hiervoor de volgende argumentatie aan:

“De uitzonderingsgronden op de openbaarheid van bestuur staan exhaustief opgesomd in Titel II, hoofdstuk 3, afdeling 3 van het Bestuursdecreet.

Vooreerst en in het algemeen merken beroepende partijen op dat de openbaarheid de regel vormt en de beslotenheid de strikt te interpreteren uitzondering betreft. In de bestreden beslissing wordt kennelijk van de omgekeerde premisse uitgegaan, wat niet kan worden aanvaard.

Verwerende partij roept vooreerst artikel II.35, 4° en artikel II.36, 8° van het Bestuursdecreet in en verwijst naar de hangende procedure bij de burgerlijke rechtbanken. Deze verwijzing doet niet ter zake en werden ingediend in het kader van het openbaar onderzoek aangaande het ontwerp projectbesluit inzake het Complex Project Noord-Zuidverbinding.

De burgerlijke procedure heeft betrekking op de schade die beroepende partijen hebben geleden onder meer ingevolge de bevriezing van hun ten gevolge van het nakende project. Beroepende partijen worden daardoor al decennia lang belemmerd in het uitbreiden van hun bedrijfsactiviteiten.

Deze burgerlijke procedure heeft echter geen uitstaan met het voorgenomen Complex Project, en meer bepaald het voorwerp ervan. Met de bezwaren tegen het ontwerp projectbesluit Besluit wordt de

omgevingsvergunningaanvraag, de vaststelling van de wegenis en de vaststelling van het RUP bekritiseert. De bezwaren hebben betrekking op het aangevraagde.

Het valt in die zin niet in te zien hoe het kenbaar maken van de bezwaren tegen het Complex Project de bescherming van de rechtspleging en de mogelijkheid om een eerlijk proces te krijgen in hoofde van verwerende partij zou fnuiken. Er wordt kennelijk niet aangetoond dat er sprake is van een schending van de wapengelijkheid in het kader van de lopende burgerlijke procedure.

Het is niet correct alwaar verwerende partij voorhoudt dat ingevolge het meedelen van de ingediende bezwaren tegen het Complex Project, daarmee informatie ter beschikking zou worden gesteld welke in de burgerlijke procedure relevant zou kunnen zijn. Immers heeft het voorwerp van de burgerlijke procedure geen betrekking op de inhoud van het Complex Project/ het ontwerp projectbesluit, doch is het voorwerp aldaar beperkt tot de schade ingevolge onteigeningsdreiging. De bezwaren daarentegen hebben wel betrekking op de inhoud van het Complex Project/ het ontwerp projectbesluit.

Ten tweede houdt verwerende partij voor dat de mogelijkheid moet worden open gelaten om waar nodig of nuttig, na analyse van de inspraakreacties, met personen die een inspraakreactie hebben ingediend in dialoog te treden. Zij beroept zich op de bepalingen van artikel II.35, 5° en artikel II.36, §1, 9° Bestuursdecreet. De openbaarmaking zou de aanpak om een zo groot mogelijk draagvlak te creëren voor het Project doorkruisen, alsook de politieke besluitvoering kunnen beïnvloeden aangezien de hieruit verkregen informatie zou kunnen worden meegenomen bij de politieke besluitvorming en naar he vervolg toe van de complexe projectenprocedure.

Ook dit kan niet worden gevolgd.

Het valt niet in te zien hoe het meedelen van de bezwaren aan beroepende partijen, het creëren van een draagvlak bij derden zou kunnen doorkruisen. In die redenering zou in het kader van openbaarheid van bestuur in geen enkel geval nog de bezwaren kenbaar moeten gemaakt worden aangezien bij de totstandkoming van ieder project of plan, het wellicht de bedoeling is om alsnog een draagvlak te creëren bij de personen die een inspraakreactie hebben ingediend. Ook wat betreft de beïnvloeding van de politieke besluitvorming, kan niet zonder meer worden gesteld dat zulks het geval is, louter door het meedelen van de ingediende bezwaren aan beroepende partijen.

Tot slot, wat betreft het vertrouwelijk karakter van een aantal van de inspraakreacties, moet worden besloten dat deze alsnog kunnen worden geanonimiseerd, zodat de vertrouwelijkheid ervan niet wordt miskend. Het argument dat de openbaarmaking schade zou toebrengen aan de relatie met de betrokken stakeholders, en dus de pogingen tot draagvlakcreatie ondermijnen, is in het geval van anonimiseren ook niet langer aan de orde.

Voorts zou verwerende partij er ook toe kunnen besluiten om enkel de bezwaarschriften waarvan de vertrouwelijke behandeling werd gevraagd, niet mee te delen. Verwerende partij kan de bezwaren kenbaar maken, met uitzondering van deze welke effectief als vertrouwelijk werden bestemd, doch welke dan na het anonimiseren ervan kenbaar kunnen worden gemaakt.

Het argument van verwerende partij dat de inspraakreacties hun weerslag zullen kennen in de antwoordennota kan eveneens geen stand houden om de ingediende inspraakreacties nu reeds niet kenbaar te maken. Bovendien blijkt daaruit dat zij wel degelijk de vertrouwelijke passussen in de antwoordennota zal verwijderen en zij dus zulks ook kan doen in het kader van de openbaarheidsvraag van beroepende partijen."

3. Standpunt van de beroepsinstantie

Teneinde met volle kennis van zaken over het ingediende beroep te kunnen oordelen heeft de beroepsinstantie op 7 oktober 2024 het departement gecontacteerd met de vraag om een afschrift van de betrokken inspraakreacties te verkrijgen, alsook om het departement in de gelegenheid te stellen om haar standpunt verder te verduidelijken of te actualiseren.

Het departement heeft inmiddels gevolg gegeven aan de vragen van de beroepsinstantie aan wie het thans toekomt om te oordelen over het beroep.

Na kennisname van de ingediende inspraakreacties bespreekt en beoordeelt de beroepsinstantie de weigeringsgronden van het departement in dezelfde volgorde als deze die gebruikt werd in de bestreden beslissing.

Voorafgaand aan deze beoordeling merkt de beroepsinstantie op dat de gevraagde informatie te beschouwen is als milieu-informatie. Informatie inzake ruimtelijke ordening is in beginsel te kwalificeren als milieu-informatie en dit geldt volgens de beroepsinstantie tevens voor informatie die betrekking heeft op het Complex Project Noord-Zuid Limburg.

Betreffende het hangende rechtsgeding

Het departement verwijst naar de burgerlijke procedure die thans hangende is bij de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel met als voorwerp (o.a.) te horen zeggen voor recht dat de Vlaamse Regering een fout heeft begaan door onrechtmatige onteigeningsdreiging, waardoor verzoekers schade zouden hebben geleden, minstens dat er sprake is van foutloze aansprakelijkheid wegens miskennis van artikel 1 EAP juncto artikel 16 GW en een miskennis van het beginsel van gelijkheid van burgers voor openbare lasten. Verzoekers beweren schade te hebben geleden door jarenlange onzekerheid omtrent de toekomst van hun bedrijventerrein.

Op basis van artikel II.36, §1, tweede lid, 8° van het Bestuursdecreet kan een aanvraag tot openbaarmaking worden afgewezen als het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid een eerlijk proces te verkrijgen.

Het gaat om een relatieve uitzonderingsgrond. Hierbij moet eerst onderzocht worden of de openbaarmaking het beschermde belang schaadt. Als er belangenschade is, moet vervolgens het te beschermen belang worden afgewogen tegen het belang van de openbaarheid. De openbaarheid mag dan enkel worden bevolen als daarmee een hoger belang wordt gediend dat zwaarder weegt dan het door de uitzonderingsgrond beschermde belang.

De uitzonderingsgrond beoogt het eerlijk verloop van de rechtspleging te vrijwaren. Een essentieel onderdeel van het recht op een eerlijk proces is immers het beginsel van de "gelijkheid der wapens in een proces". Dit beginsel van de wapengelijkheid houdt in dat elke partij het recht heeft haar argumenten te doen gelden in omstandigheden die haar niet benadelen ten opzichte van de tegenpartij. De bestaansreden van voormelde uitzonderingsgrond ligt vooral bij het verhinderen dat de openbaarheid van bestuur afbreuk zou doen aan de wapengelijkheid. Deze uitzonderingsgrond is een correctief op de openbaarheid om te beletten dat een instantie zou worden verplicht in een rechtsgeding de tegenpartij informatie ter beschikking te stellen die vervolgens tegen haar (of een andere aan openbaarheid onderworpen overheidsinstantie) wordt uitgespeeld.

De bedoelde uitzonderingsgrond mag evenwel niet op een abstracte manier worden ingeroepen zodat concreet moet worden aangetoond dat het gevraagde bestuursdocument verband houdt met een bestaand rechtsgeding én tegen een overheidsinstantie kan worden aangewend.

De beroepsinstantie stelt vast dat er inderdaad een burgerlijke procedure hangende is (zie hoger) tot vergoeding van de beweerdte schade die zou zijn geleden ten gevolge van een beweerdelijk onrechtmatige onteigeningsdreiging die verband zou houden met het Complex Project Noord-Zuid Limburg.

Na kennisname van de betrokken dagvaarding door de beroepsinstantie wordt geoordeeld dat er inderdaad een zeker verband is met het actuele openbaarheidsverzoek. De lopende gerechtelijke procedure betreft onroerende goederen die tevens het voorwerp uitmaken van het Complex Project Noord-Zuid Limburg. Deze vaststelling alleen volstaat echter niet om deze uitzonderingsgrond van artikel II.36, §1, tweede lid, 8° van het Bestuursdecreet met succes te kunnen invoeren.

De beroepsinstantie is immers verplicht om bovendien ook nog na te gaan of de openbaarmaking van de betrokken bestuursdocumenten, rekening houdend met de concrete en specifieke omstandigheden die voorliggen, al dan niet afbreuk zou doen aan de wapengelijkheid, in die zin dat een partij op grond van de openbaarheid van bestuur zou kunnen worden verplicht om stukken in het gerechtelijk debat te brengen die tegen haar zaak pleiten. De finaliteit van de uitzonderingsgrond van artikel II.36, §1, tweede lid, 8° van het Bestuursdecreet bestaat erin om die ongelijkheid te corrigeren.

In casu is er, zoals reeds eerder vermeld, voor de beroepsinstantie weliswaar een zekere link tussen het voorliggende openbaarheidsverzoek en de hangende procedure voor de rechtbank te Brussel. Alhoewel het, algemeen gesteld, aan de beroepsinstantie openbaarheid van bestuur uiteraard niet toekomt om concreet te gaan 'voorspellen' hoe verzoekers de opgevraagde documenten in de hangende procedure zouden kunnen aanwenden in haar argumentatie tegenover het Vlaamse Gewest en hoe de rechters dit alles zouden beoordelen, is de beroepsinstantie in dit concrete geval evenwel de mening toegedaan dat niet voldoende concreet aangetoond wordt dat de vrijgave van de opgevraagde documenten in het openbaarheidsdossier een belangenschade zou inhouden t.a.v. het departement in de gerechtelijke procedure. Het hangende rechtsgeding betreft immers schade die zou zijn geleden in het verleden ingevolge een beweerde onteigeningsdreiging, terwijl de gevraagde inspraakreacties kaderen in het openbaar onderzoek over het ontwerp van projectbesluit vastgesteld in het kader van het complex project Noord-Zuid Limburg dat betrekking heeft op de toekomst van de betrokken regio. Na kennisneming van de ingediende inspraakreacties is de beroepsinstantie van oordeel dat niet aannemelijk wordt gemaakt dat de openbaarmaking van vermelde reacties het beschermde belang (hangend rechtsgeding) zou schaden. Aangezien er geen belangenschade voorligt, moet het te beschermen belang niet worden afgewogen tegen het belang van de openbaarheid.

Betreffende de vertrouwelijkheid noodzakelijk voor de politieke besluitvorming

De beroepsinstantie heeft verder onderzocht of het departement artikel II.36, §1, tweede lid, 9° van het Bestuursdecreet terecht heeft ingeroepen om de openbaarmaking niet toe te staan. Dit artikel bepaalt dat overheidsinstanties een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijke karakter van de handelingen van een overheidsinstantie, als die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving, een audit die in uitvoering is of de politieke besluitvorming. De memorie van toelichting verduidelijkt wat er precies moet worden begrepen onder de noodzakelijke vertrouwelijkheid van de politieke besluitvorming:

“Naast het geheim van de beraadslagingen van de Vlaamse regering en andere overheden, waarvoor een uitzonderingsgrond is voorzien in artikel II.34, 3°, van dit decreet, kan het noodzakelijk zijn ook andere informatie te beschermen die met de politieke beraadslaging heeft te maken. Hierbij wordt dan onder meer bedoeld de besprekingen tussen bestuurspartners die geen formele beraadslagingen zijn, de adviezen van kabinetsleden aan hun minister, burgemeester enzovoort in het kader van politieke afwegingen of beraadslagingen. Het begrip politieke beraadslagingen dient evenwel strikt te worden geïnterpreteerd. Een dossier dat zich bevindt op een kabinet, bijvoorbeeld met het oog op een beslissing van een minister, gedeputeerde, burgemeester of schepen, dient beschouwd als een bestuursdocument dat voor openbaarmaking in aanmerking komt. Het behoort niet tot de informatie die strikt genomen met de

politieke beraadslaging heeft te maken. Het document opgemaakt door een (kabinets)medewerker daarentegen, met het oog op het adviseren tot het nemen van een beslissing en waarin diverse politieke, maatschappelijke, economische, financiële belangen worden afgewogen dient niet openbaar gemaakt. Zo niet wordt de politieke besluitvorming onmogelijk.”

Dit artikel beoogt om de onderhandelingen en gesprekken die worden gevoerd om tot een politiek akkoord te komen en de bestuursdocumenten die daarop betrekking hebben, tegen openbaarmaking te beschermen tot zolang er een definitieve beslissing is genomen (tenzij het belang van de openbaarheid zwaarder weegt dan het belang beschermd door de betrokken uitzondering). Het proces van de politieke besluitvorming wordt anders onmogelijk gemaakt.

De beroepsinstantie kan enkel vaststellen dat de gevraagde stukken geen betrekking hebben op onderhandelingen, besprekingen of standpuntinnames voorafgaand aan politieke besluitvorming. Het gaat daarentegen om inspraakreacties van derden die niet rechtstreeks deelnemen aan het beleid zelf. Alhoewel de bevoegde instanties deze inspraakreacties in principe dienen mee te nemen bij de beoordeling van het project, gaat het volgens de beroepsinstantie hier niet om besprekingen tussen bestuurspartners, adviezen van kabinetsleden, enz. zoals bedoeld in artikel II.36, §1, tweede lid, 9° van het Bestuursdecreet. Dit artikel biedt aldus geen rechtsgrond om de stukken aan de openbaarheid te onttrekken.

Betreffende de inspraakreacties die door de indieners uitdrukkelijk werden bestempeld als ‘vertrouwelijk’ en betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Artikel II.36, §1, tweede lid, 5° van het Bestuursdecreet bepaalt dat de openbaarmaking wordt afgewezen indien het om bestuursdocumenten gaat die informatie bevatten die door een derde is verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht is en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld, tenzij die persoon met de openbaarmaking instemt.

Uit de lezing van voormeld artikel blijkt dat deze uitzonderingsgrond slechts kan worden ingeroepen, voor zover voldaan is aan twee cumulatieve voorwaarden: ten eerste moet het gaan om informatie die een derde vrijwillig heeft verstrekt aan de overheid, zonder dat hij daartoe wettelijk, decretaal of anderszins verplicht was, en ten tweede moet die derde die vrijwillig meegedeelde informatie uitdrukkelijk als vertrouwelijk hebben bestempeld. Het gaat hier om een cumulatieve voorwaarde, zo blijkt voldoende uit het gebruik van het woord “en” in het desbetreffende artikel van het Bestuursdecreet.

De beroepsinstantie stelt vast dat aan de eerste vereiste, namelijk dat het gaat om informatie die een derde vrijwillig heeft verstrekt aan de bestuursinstantie, zonder dat hij daartoe wettelijk, decretaal of anderszins verplicht was, in casu is voldaan. Het betreft hier immers inspraakreacties die vrijwillig werden ingediend tijdens het openbaar onderzoek inzake het Complex Project Noord-Zuid Limburg, zonder dat hiertoe een verplichting bestond.

De tweede voorwaarde stelt evenwel dat die derde de vrijwillig meegedeelde informatie uitdrukkelijk als vertrouwelijk moet hebben bestempeld. Deze voorwaarde moet dan ook zijn vervuld op moment dat de informatie werd verstrekt. De beroepsinstantie stelt vast dat deze melding voorkomt in 12 van de 46 betrokken inspraakreacties, met name in de volgende inspraakreacties (de hierna volgende ‘lijn-nummers’ verwijzen naar de lijnen in de door het departement overgemaakte Excel ‘2024-10-10_NZL_OPB1_Reacties openbaar onderzoek’):

- De lijnen 2 tot en met 6 (5 vertrouwelijke inspraakreacties);
- De lijnen 8 tot en met 14 (7 vertrouwelijke inspraakreacties);
- De lijnen 25, 28, 32, 34, 35, 36, 37 en 40.

Voor de vermelde 20 inspraakreacties dient de openbaarmaking bijgevolg volledig te worden geweigerd op grond van artikel II.36, §1, tweede lid, 5° van het Bestuursdecreet. Voor deze reacties is het beroep ongegrond.

Voor de overige 26 inspraakreacties geldt voornoemde uitzonderingsgrond niet. De beroepsinstantie stelt evenwel vast dat deze overige 26 inspraakreacties op tal van plaatsen persoonsgegevens bevatten, zoals namen, adressen, e-mailadressen, handtekeningen, alsook indirecte verwijzingen naar de identiteit van de indieners.

Deze gegevens dienen als persoonsgegevens te worden beschouwd en bijgevolg dient hier rekening te worden gehouden met de uitzonderingsgrond van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet.

Voormelde gegevens zijn tevens persoonsgegevens in de zin van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (verder AVG). Zowel private als professionele persoonsgegevens vallen onder de bescherming van de AVG, nu de AVG geen onderscheid maakt in de definitie van 'persoonsgegevens' tussen professionele en andere persoonsgegevens van natuurlijke personen. De AVG maakt alleen een uitzondering voor de verwerking van gegevens over "rechtspersonen".

In casu werden verschillende inspraakreacties ingediend door rechtspersonen, waarvan de gegevens bijgevolg wel openbaar mogen worden gemaakt. Dit geldt evenwel niet voor de persoonsgegevens van de natuurlijke personen die werkzaam zijn bij de betrokken rechtspersonen, behalve indien het gaat om mandaatfuncties bij openbare besturen, welke laatste reeds genoegzaam bekend zijn en bijgevolg ook in het kader van een procedure tot openbaarheid vrijgegeven kunnen worden.

Wat de inspraakreacties van de natuurlijke personen betreft, geldt de uitzonderingsgrond van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet ten volle.

Voormelde decreetbepaling bevat de verplichting om, behoudens toestemming van de betrokkene, een aanvraag af te wijzen als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Deze bepaling laat bijgevolg 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 (Parl. St. VI.Parl. 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 is van oordeel dat de naam van een natuurlijke persoon, alsook andere gegevens zoals zijn (mail)adres(sen), telefoonnummer(s),... inderdaad in principe behoren tot diens persoonlijke levenssfeer, en dit zowel voor de persoonsgegevens die zich situeren in een private als in een professionele context.

Daarbij mag men niet uit het oog verliezen dat de betrokken persoonsgegevens ontegensprekelijk behoren tot de persoonlijke, zij het professionele, levenssfeer van de betrokkenen, dewelke een belangrijk onderdeel is van de persoonlijke levenssfeer van die personen. Het professionele leven raakt immers de kern van de persoonlijke levenssfeer, die de uitzonderingsgrond uit artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet wenst te beschermen tegen de openbaarheid van bestuur. De openbaarmaking van de naam van een personeelslid (werksituatie) houdt per definitie in dat informatie wordt vrijgegeven over de plaats waar de betrokkene werkzaam is of is geweest, wat naar het oordeel van de beroepsinstantie een inbreuk uitmaakt op diens persoonlijke levenssfeer.

De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat de openbaarmaking van de persoonsgegevens van de indieners van de inspraakreacties alsook de gegevens die op indirecte wijze verwijzen naar de persoonlijke levenssfeer van de indieners afbreuk zou doen aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen en dat deze gegevens dan ook moeten worden afgeschermd in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet.

Daarenboven is er conform de AVG geen rechtsgrond om deze persoonsgegevens te verwerken, in casu het openbaar maken van deze gegevens, nu artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet net deze verwerking, die afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer, uitsluit. De enige mogelijke rechtsgrond conform de AVG is de toestemming van de betrokkene, voorwaarde die tevens vervat zit in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet.

In dat verband merkt de beroepsinstantie op dat artikel II.50 §1 van het Bestuursdecreet erin voorziet dat als de aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen op grond van artikel II.34, 2°, de beroepsinstantie contact opneemt met de betrokkene en vraagt of de aanvrager toestemming krijgt om alsnog toegang te krijgen tot de gevraagde informatie, als die toestemming nog niet is gevraagd door de betrokken overheidsinstantie. In casu is een dergelijke toestemming op heden evenwel niet voorhanden.

De opwerping van het departement dat de inspraakreacties na verwerking tevens een weerslag zullen kennen in de antwoordnota die, net zoals bij de definitieve beslissing over het voorkeursbesluit, gevoegd zal worden bij de beslissing van de Vlaamse Regering over het definitief projectbesluit NZL–Fase 1, doet verder geen afbreuk aan de openbaarheidsregeling voorzien in het Bestuursdecreet.

De beroepsinstantie vestigt verder de aandacht op het feit dat, conform artikel II.45 Bestuursdecreet, een aanvraag tot openbaarheid gedeeltelijk moet worden ingewilligd indien de informatie waarop een uitzondering van toepassing is, samen met andere informatie in een bestuursdocument opgenomen is, en het mogelijk is om de informatie die niet openbaar kan gemaakt worden, te scheiden van de andere informatie. Volgens het oordeel van de beroepsinstantie is dat in casu effectief het geval, en kan de hierboven vermelde (te anonimiseren) informatie, die niet voor openbaarmaking in aanmerking komt, perfect worden gescheiden van de informatie die wel kan worden vrijgegeven, behalve voor de volgende inspraakreacties die werkelijk doorweven zijn van informatie die verwijst naar de persoonlijk levenssfeer van de indieners (de hierna volgende 'lijn-nummers' verwijzen naar de lijnen in de door het departement overgemaakte Excel '2024-10-10_NZL_OPB1_Reacties openbaar onderzoek'):

- Lijn 16 inclusief de 2 vermelde url-verwijzingen;
- Lijn 24;
- Bezwaar van 455 KB, gevoegd als bijlage 2 bij de mail van het departement d.d. 17 oktober 2024.

Voor deze drie inspraakreacties is het beroep bijgevolg **ongegron**d.

Op grond van alle voorgaande overwegingen besluit de beroepsinstantie dat het beroep, voor zover dit betrekking heeft op de overblijvende 23 inspraakreacties die niet als vertrouwelijk werden bestempeld door

de indieners (20 inspraakreacties, zie hoger), en die niet a.h.w. doorweven zijn met informatie die verwijst naar de persoonlijk levenssfeer van de indieners (3 inspraakreacties, zie hoger), **gegrond is onder voorbehoud van de verplichte anonimisering** van de private of professionele persoonsgegevens van de indieners van de inspraakreacties alsook de gegevens die op indirecte wijze verwijzen naar de persoonlijke levenssfeer van de indieners, met uitzondering van de gegevens die betrekking hebben op rechtspersonen, op openbare mandaatfuncties of op de huidige verzoekers tot openbaarheid zelf. Voor deze laatste drie categorieën van gegevens wordt de openbaarmaking van persoonsgegevens bijgevolg wel toegestaan.

Het ingestelde beroep dient op dit punt dan ook als **gedeeltelijk gegrond** te worden beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De beslissing van de beroepsinstantie d.d. 31 oktober 2024, waarbij het beroepschrift d.d. 1 oktober 2024 van ■■■ tegen de weigeringsbeslissing d.d. 2 september 2024 van het Departement Omgeving, afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -Projecten als ontvankelijk en deels ongegrond, en deels gedeeltelijk gegrond werd beschouwd, wordt ingetrokken en vervangen door de voorliggende nieuwe beslissing.

Bijgevolg dienen 23 van de hierboven vermelde 26 inspraakreacties (bijgevolg met uitzondering van bovenvermelde inspraakreacties vermeld in de Excel-lijnen 16 en 24, en het bovenvermeld bezwaar van 455 KB, welke alle drie doorweven zijn met verwijzingen naar de persoonlijke levenssfeer) die niet als vertrouwelijk werden bestempeld door de indieners in afschrift te worden bezorgd aan de verzoekers, onder voorbehoud van de verplichte anonimisering van de private of professionele persoonsgegevens van de indieners van de inspraakreacties alsook van de gegevens die op indirecte wijze verwijzen naar de persoonlijke levenssfeer van de indieners, met uitzondering van de gegevens die betrekking hebben op rechtspersonen, op openbare mandaatfuncties of op de huidige verzoekers tot openbaarheid zelf. Voor deze laatste drie categorieën van gegevens wordt de openbaarmaking van persoonsgegevens bijgevolg wel toegestaan.

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, 6 november 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter