

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 226.338 van 5 februari 2014
in de zaak A. 205.691/XII-7014**

In zake: de NV VALUE RETAIL MANAGEMENT BELGIUM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Nathalie Colin
kantoor houdend te 1040 Brussel
Wetstraat 62
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Patrick Devers
kantoor houdend te 9000 Gent
Kouter 71-72
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 juli 2012, strekt tot de nietigverklaring van:

1. de beslissing van de ‘Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie’ van 23 mei 2012 waarbij het beroepschrift van de nv Value Retail Management Belgium en de plc Value Retail tegen de beslissingen van het Autonoom Gemeentebedrijf Stadsontwikkelingsbedrijf Gent en de stad Gent van 27 maart 2012, 4 april 2012 en 19 april 2012 deels onontvankelijk, deels ontvankelijk doch ongegrond wordt verklaard.

2. de beslissing van de ‘Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie’ van 29 juni 2012, waarbij het beroepschrift van de nv Value Retail Management Belgium en de plc Value Retail deels ontvankelijk doch ongegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 december 2013.

Staatsraad Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Catherine Wijnants, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Isabelle Vanderschoor, die loco advocaat Patrick Devers verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Sofie De Doncker heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 20 januari 2012 dient plc (Public Limited Company) Value Retail, een vennootschap naar Engels recht met maatschappelijke zetel te London (Verenigd Koninkrijk), een aanvraag in bij het Autonoom Gemeentebedrijf Stadsontwikkelingsbedrijf Gent (hierna: AG SOB) tot inzage en eventueel een afschrift van een aantal stukken die verband houden met het project The Loop.

Bij aangetekende brief van 23 februari 2012 deelt AG SOB aan plc Value Retail mee op dit verzoek tot inzage in te gaan en bezorgt het een aantal stukken.

3.2. Met een brief van 6 maart 2012 stelt plc Value Retail niet over alle vereiste stukken te beschikken en vraagt, na onderzoek van de overgelegde documenten, aan AG SOB kopie te bezorgen van een aantal andere, door haar nader bepaalde, documenten. Naar de verzoekende partij verklaart in haar verzoekschrift, is blijkbaar pagina 2 van deze brief niet verstuurd, zodat AG SOB dus slechts pagina's 1 en 3 van deze brief heeft ontvangen en bijgevolg beantwoord.

Op 27 maart 2012 wijst AG SOB de aanvraag tot openbaarmaking af. Enerzijds wordt aangegeven dat het niet beschikt over bepaalde stukken, reden waarom het verzoek wordt doorgestuurd naar de stad Gent. Anderzijds verwijst het voor andere stukken naar de uitzonderingsgronden vermeld in de artikelen 13, 6° en 14, 3°, van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: Openbaarheidsdecreet).

Op 4 april 2012 laat de stad Gent weten via AG SOB het verzoek ontvangen te hebben tot het verkrijgen van een afschrift van een aantal documenten die betrekking hebben op de stad Gent-dossier The Loop. Voorts wordt in deze brief gesteld: "uw andere vragen die geen betrekking hebben op bestuursdocumenten van de stad Gent worden uiteraard verder behandeld door AG SOB".

De stad Gent deelt op 19 april 2012 mee dat een kopie van de stukken waarover zij beschikt, zal worden bezorgd.

3.3. Op 26 april 2012 stellen plc Value Retail en de verzoekende partij een beroep in bij de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie (hierna: de Beroepsinstantie), tegen de hiervoor onder punt 3.2. vermelde beslissingen van AG SOB van 27 maart 2012 en van de stad Gent van 4 en 19 april 2012.

Op 23 mei 2012 verwerpt de Beroepsinstantie dit beroep.

Dit is de eerste bestreden beslissing.

3.4. Ondertussen verstuurt plc Value Retail blijkbaar op 30 maart 2012 de voormelde brief van 6 maart 2012 opnieuw aan AG SOB, deze keer in haar volledige versie (i.e. de drie pagina's). Deze "vervolledigde" versie wordt bij AG SOB op 2 april 2012 geregistreerd als een nieuwe aanvraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten.

Op 2 mei 2012 antwoordt AG SOB op dit verzoek aan plc Value Retail. In dit antwoord stelt AG SOB o.m. dat een aantal stukken vermoedelijk in het bezit zijn van enerzijds de nv Grondbank The Loop, en anderzijds de stad Gent, zodat het verzoek wat deze stukken betreft, werd doorgestuurd naar de laatstgenoemden elk wat hen betreft.

3.5. Op 1 juni 2012 stellen plc Value Retail en de verzoekende partij bij de Beroepsinstantie een beroep in tegen deze beslissing van 2 mei 2012.

Op 29 juni 2012 verwerpt de Beroepsinstantie dit beroep.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

3.6. Op 25 mei 2012 weigert de nv Grondbank The Loop in te gaan op het verzoek tot openbaarheid dat haar werd toegestuurd via AG SOB (zie punt 3.3.). Op 22 juni 2012 stellen plc Value Retail en de verzoekende partij bij de Beroepsinstantie een beroep in tegen deze beslissing.

Op 13 juli 2012 verwerpt de Beroepsinstantie dit beroep. Deze beslissing maakt het voorwerp uit van een beroep tot nietigverklaring ingediend door de verzoekende partij (G/A.206.342/XII-7072) en door plc Value Retail (G/A.208.792/XII-7358).

3.7. Op 30 mei 2012 willigt de stad Gent de aanvraag tot openbaarmaking die haar werd doorgestuurd via AG SOB (zie punt 3.3), gedeeltelijk in.

Op 4 juni 2012 meldt de stad Gent dat uit het beroepschrift tegen haar beslissing van 16 april 2012 bleek dat het verzoek dient te worden uitgebreid tot het eveneens verkrijgen van bijlagen bij eerder opgevraagde beslissingen en dat bijgevolg een nieuwe aanvraag werd geregistreerd strekkende tot het verkrijgen van een aantal bijlagen. Deze nieuwe aanvraag wordt vervolgens gedeeltelijk gegrond verklaard.

Op 29 juni 2012 stellen plc Value Retail en de verzoekende partij bij de Beroepsinstantie een beroep in tegen de voormelde beslissingen van 30 mei en 4 juni 2012.

Op 13 augustus 2012 beoordeelt de Beroepsinstantie dit beroep als deels ontvankelijk en deels ongegrond. Deze beslissing maakt het voorwerp uit van een beroep tot nietigverklaring ingediend door de verzoekende partij en plc Value Retail (G/A.206.666/XII-7107).

IV. Samenvoeging

4. De bestreden beslissingen maken ook nog het voorwerp uit van een ander beroep tot nietigverklaring (G/A. 208.788/XII-7357). Dit beroep, ingediend door plc Value Retail n.a.v. de kennisgeving van het verslag van het auditoraat in deze zaak, is evenwel nog niet in staat van wijzen. Het samenvoegen met deze zaak zou aldus nodeloos de rechtsgang vertragen. Op de vraag van de verzoekende partij tot samenvoeging wordt daarom niet ingegaan.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

5. De verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord de procesbevoegdheid van de verzoekende partij. Zij wijst erop dat de

oorspronkelijke aanvragen tot het bekomen van informatie niet zijn uitgegaan van de verzoekende partij, maar van de vennootschap naar Engels recht plc Value Retail. De verzoekende partij trad voor het eerst op bij het instellen van het administratief beroep. Aangezien in overeenstemming met artikel 22 van het Openbaarheidsdecreet, enkel de aanvrager beroep kan instellen bij de Beroepsinstantie, is de tussenkomst van de verzoekende partij in de fase van het administratief beroep niet ontvankelijk daar deze partij niet de hoedanigheid heeft noch kan verwerven van de oorspronkelijke aanvrager. Enkel de oorspronkelijke aanvrager heeft de vereiste hoedanigheid om de aan de aanvraag verbonden vorderingsrechten uit te oefenen. Het feit dat de verzoekende partij is tussengekomen in de administratieve beroepsprocedure, volstaat niet om haar de vereiste hoedanigheid te verlenen bij het huidige beroep.

6. De verzoekende partij repliceert in haar memorie van wederantwoord dat deze exceptie niet pertinent is. Ten eerste heeft zij onbetwistbaar een belang bij het beroep en dit zelfs indien zij niet zou worden beschouwd als de oorspronkelijke “aanvrager” van de gevraagde documenten. Ze merkt in dit verband op dat het Openbaarheidsdecreet het begrip “aanvrager” niet definieert, met als gevolg dat ook zij in principe als “aanvrager” kan worden beschouwd, “vooral omdat [zij] deel uitmaakt van dezelfde groep als Value Retail plc”. De verwerende partij heeft trouwens de verzoekende partij eigenlijk als “aanvrager” beschouwd.

Ten tweede mag de verwerende partij deze exceptie niet opwerpen wegens gebrek aan belang bij deze exceptie. De verwerende partij nam de bestreden beslissingen ten aanzien van de verzoekende partij en die zijn aan haar tegenwerpelijk. De verwerende partij heeft de administratieve beroepen aanvaard, waardoor er wel degelijk administratieve beslissingen bestaan die door de verzoekende partij aanvechtbaar zijn.

Ten slotte heeft de verwerende partij de bestreden beslissingen enkel en alleen aan de verzoekende partij betekend en niet aan plc Value Retail. Hieruit blijkt dat zij de verzoekende partij wel degelijk als “aanvrager” in de zin van het Openbaarheidsdecreet beschouwt, aangezien artikel 24 van het

Openbaarheidsdecreet de beroepsinstantie verplicht om haar beslissing over het beroep aan de “aanvrager” te betekenen.

7. In de laatste memorie herneemt de verzoekende partij de voornoemde elementen en voegt er in essentie aan toe dat het begrip “aanvrager” niet van openbare orde is, zodat men zich hier niet op kan beroepen om de door de verwerende partij gegeven interpretatie van het begrip “aanvrager” recht te zetten. Te dezen heeft de verwerende partij de verzoekende partij als “aanvrager” beschouwd.

Beoordeling

8. Een verzoeker dient te beschikken over de vereiste hoedanigheid om het beroep tot nietigverklaring in te stellen.

De rechtsvordering waarvan het specifieke opzet erin bestaat een geweigerd voordeel alsnog te verkrijgen, kan alleen worden ingesteld door diegene die op dat voordeel aanspraak kan maken. Alleen aan die persoon kan immers dat voordeel worden verleend. Een verzoeker kan derhalve geen vordering instellen die er op gericht is een aanspraak die hem niet toebehoort, alsnog gerealiseerd te zien worden. Hij beschikt bijgevolg in dit geval niet over de vereiste hoedanigheid om het beroep tot nietigverklaring in te stellen.

Een weigering van de aanvraag tot openbaarmaking zoals te dezen, kan derhalve enkel worden aangevochten door degene die de aanvraag heeft ingediend, of namens wie de aanvraag werd ingediend.

9. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de aanvraag tot inzage en kopie van de betrokken bestuursdocumenten is ingediend door plc Value Retrail. Dit is een rechtspersoon (naar Engels recht) die in rechte te onderscheiden is van de verzoekende partij. De omstandigheid dat deze, zoals de verzoekende partij nogmaals ter terechtzitting beklemtoont, tot dezelfde zogenaamde “groep” behoort als plc Value Retail, verandert niets aan het feit dat zij een rechtspersoon is die te onderscheiden is van plc Value Retail.

Geen enkel stuk uit het dossier doet besluiten dat plc Value Retail de aanvraag tot openbaarmaking heeft ingediend namens de verzoekende partij. Hieruit volgt dat derhalve het voorliggende beroep tot nietigverklaring alleen door plc Value Retail ingesteld kan worden. De vordering van de verzoekende partij is er derhalve op gericht een aanspraak die haar niet toebehoort, alsnog gerealiseerd te zien worden.

10. De omstandigheid dat de verzoekende partij samen met plc Value Retail administratieve beroepen heeft ingediend en dat de verwerende partij deze beroepen heeft onderzocht en de bestreden beslissingen aan de verzoekende partij heeft ter kennis gebracht, verandert niets aan het voorgaande.

Een georganiseerd administratief beroep moet immers op rechtsgeldige wijze worden uitgeput opdat een beroep bij de Raad van State toegelaten kan worden. Wie dan ook niet -of op niet ontvankelijke wijze- dit administratief beroep instelt, kan vervolgens ook niet op ontvankelijke wijze een annulatieberoep indienen. De procedureregels inzake georganiseerde administratieve beroepen raken de openbare orde, hetgeen inhoudt dat indien de Beroepsinstantie aan de eventuele onontvankelijkheid van het administratief beroep uitgaande van de verzoekende partij voorbijgaat, dit de Raad van State als administratieve rechter er niet van ontslaat om, eventueel ambtshalve, vast te stellen dat het administratief beroep niet ontvankelijk is ingesteld, hetgeen dan weer tot gevolg heeft dat ook het annulatieberoep onontvankelijk is.

Uit artikel 22, eerste lid, van het Openbaarheidsdecreet, volgt dat enkel “de aanvrager” bij de Beroepsinstantie in beroep kan gaan tegen de beslissing waarbij de bestuursinstantie uitspraak doet over zijn aanvraag. Het begrip “aanvrager” moet, bij ontstentenis van een uitdrukkelijke bepaling in de andere zin, worden begrepen in zijn gebruikelijke betekenis en het betekent aldus “iemand die iets aanvraagt”. Bedoeld wordt aldus degene die in overeenstemming met artikel 17, § 1, van het Openbaarheidsdecreet, de “aanvraag” - zijnde “de aanvraag tot openbaarmaking, verbetering of aanvulling van bestuursdocumenten, tenzij anders is bepaald” (art. 3, 8° van het Openbaarheidsdecreet) - heeft ingediend en wiens naam en correspondentieadres

in overeenstemming met het voornoemde artikel 17, § 1, is vermeld op de aanvraag.

Zoals reeds is vastgesteld, blijkt uit de gegevens van de zaak niet dat de verzoekende partij een “aanvraag” in de voormelde zin heeft ingediend. Zij kan dan ook niet als “aanvrager” in de zin van het Openbaarheidsdecreet worden beschouwd.

11. De omstandigheid dat de verzoekende partij, naar zij betoogt, onbetwistbaar een belang heeft om de bestreden beslissingen aan te vechten, leidt evenmin tot een andere conclusie.

De vereiste van het belang dient duidelijk te worden onderscheiden van de vereiste van hoedanigheid of kwaliteit. Het belang dat de verzoekende partij uiteenzet wettigt mogelijks dat zij plc Value Retail in haar streven zou steunen en zich met het oog daarop tussenkomende partij zou kunnen stellen in een beroep dat eerstgenoemde instelt, maar dit verleent aan de verzoekende partij echter niet zelf de hoedanigheid om in eigen naam een vordering in te stellen die erop gericht is een aanspraak welke haar niet toebehoort alsnog gerealiseerd te zien worden. Er anders over oordelen zou betekenen dat belanghebbende derden kunnen bereiken dat een aanvraag moet worden ingewilligd eventueel zelfs tegen de verondersteld gewijzigde wil in van de oorspronkelijke aanvrager die, doordat hij tegen de weigering ervan niet in rechte is opgekomen, geacht kan worden niet langer het voordeel van die inwilliging na te streven.

12. Tot slot is niet dienend het verweer dat de verwerende partij geen belang heeft bij deze exceptie. Of een verzoekende partij de vereiste hoedanigheid heeft tot het instellen van een annulatieberoep dient immers desnoods ambtshalve te worden onderzocht.

13. Besloten dient derhalve te worden dat de verzoekende partij niet over de vereiste hoedanigheid beschikt om het beroep tot nietigverklaring in te stellen, aangezien zij niet de indienster van de aanvraag is.

De exceptie is in de aangegeven mate gegrond.

14. Het beroep is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 5 februari 2014, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Geert Debersaques,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Dierk Verbiest