

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 229.502 van 9 december 2014
in de zaak A. 210.241/X-15.896.**

In zake : de NV VIABUILD GROUP
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Gitte Laenen
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Antwerpsesteenweg 16-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Eric Gillet, Christophe Dubois en Jennifer Duval
 kantoor houdend te 1170 Brussel
 Terhulpssteenweg 178
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 september 2013, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van verwerende partij houdende weigering tot het overmaken van bestuursdocumenten aan verzoekende partij in toepassing van artikel 20, van de Ordonnantie van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur”.

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.

Eerste auditeur Jos Stevens heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 oktober 2014.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Fabienne Martens, die *loco* advocaat Gitte Laenen verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Céline Vannieuwenhuysen, die *loco* advocaten Eric Gillet, Christophe Dubois en Jennifer Duval verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Jos Stevens heeft een met dit arrest gedeeltelijk 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. Met een brief van 26 maart 2013 vraagt de verzoekende partij aan de nv van openbaar nut Haven van Brussel (hierna: de Haven van Brussel), om de mededeling in afschrift van alle nuttige documenten inzake het dossier betreffende de sanering en commercialisering van de Carcoke site, gelegen aan de Vilvoordsesteenweg 216, in het havengebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, door de tijdelijke handelsvennootschap nv Katoen Natie – nv Ondernemingen Jan de Nul – nv Envisan (hierna: het consortium). In datzelfde schrijven vraagt zij om haar kandidatuur “in overweging te willen nemen voor het opstarten van een watergebonden exploitatie op het betrokken terrein”.

3.2. Op dezelfde datum richt de verzoekende partij een gelijkaardige brief aan de verwerende partij.

3.3. De Haven van Brussel antwoordt de verzoekende partij met een brief van 18 april 2013 als volgt:

“Vanwege het feit dat de concessiehouder, de tijdelijke handelsvennootschap Katoen Natie-De Nul-Envisan, contractueel verplicht is de site te commercialiseren, kunnen we u jammer genoeg geen uitvoerige inlichtingen hieromtrent verstrekken.

Wat in elk geval juist is, is dat de Haven van Brussel in 2005 een Europese oproep tot offerte gelanceerd heeft, naar aanleiding van dewelke, de bovengenoemde tijdelijke handelsvennootschap weerhouden is geworden op grond van de criteria: deelnemen in de onkosten om de site te saneren, alsook het bedrag van het aan de Haven van Brussel betaalde concessierecht, ook de aanwending van de waterweg en tenslotte de tewerkstelling. Deze criteria zijn, in het kader van de logistieke en industriële projecten die onze concessiehouder voorlegt, allemaal nageleefd.”

3.4. Met brieven van 17 mei 2013 herhaalt de verzoekende partij haar vraag tot mededeling van documenten ten aanzien van de verwerende partij en de Haven van Brussel. Zij vraagt op niet-limitatieve wijze om de openbaarheid van de volgende documenten:

“(i) De conventie tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gewestelijke Maatschappij van de Haven van Brussel en de eventuele aanhangsels tot wijziging van deze conventie;

(ii) De concessieovereenkomst van openbare werken tussen de Gewestelijke Maatschappij van de Haven van Brussel en de Tijdelijke handelsvennootschap Katoen Natie nv, Ondernemingen Jan de Nul nv en Envisan nv en de overeenkomst(en) tot wijziging van deze concessieovereenkomst van openbare werken;

(iii) De overeenkomst inzake het sorteercentrum op het Carcoke terrein tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en Bpost nv van publiek recht;

(iv) De stedenbouwkundige- en milieuvergunningen die werden verleend in uitvoering van bovenvermelde concessieovereenkomst;

(v) De aanvragen tot het bekomen van stedenbouwkundige- en milieuvergunningen voor activiteiten op de Carcoke site, in het bijzonder voor wat betreft de strook langsheen het kanaal dat wordt voorbehouden voor ‘watergebonden activiteiten’.”

3.5. Met een brief van 29 mei 2013 antwoordt de Haven van Brussel de verzoekende partij als volgt:

“De verstandhoudingen tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Haven, alsook tussen de Haven en de THV Katoen Natie — De Nul — Envisan, en tussen laatstgenoemde en de gebruikers van de ruimten die hij ter beschikking dient te stellen, zijn van economische en commerciële aard. Het overmaken van de conventies tussen deze actoren zou bijgevolg schade toebrengen aan economische en financiële belangen. Andere zullen onvolledig of in opmaak zijn. Wat betreft de stedenbouwkundige en milieuvergunningen, deze zijn onderworpen aan openbaarmakingsregels voorzien door de wetgevingen die er betrekking op hebben.

U zal begrijpen dat, in deze omstandigheden, ingevolge artikel 10 van de Ordonnantie van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur, het voor ons onmogelijk is om u de gevraagde documenten over te maken.”

3.6. Met een brief van 3 juni 2013 antwoordt de bevoegde minister de verzoekende partij als volgt:

“Ik heb uw brieven van 26 maart en van 17 mei jongstleden in goede orde ontvangen en er de nodige aandacht aan besteed.

Het is inderdaad zo dat middels een conventie tussen de Haven van Brussel en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest het terrein Carcoke voor 50 jaar ter beschikking wordt gesteld aan de Haven van Brussel.

De Haven heeft dan op haar beurt een concessie van openbare werken gegund aan de tijdelijke handelsvennootschap THV Katoen Natie, NV Jan De Nul en NV Envisan.

Voor meer informatie verwijs ik u graag door naar de Haven van Brussel, die autonoom de relaties met haar concessionaris beheert.”

3.7. Op 26 juni 2013 dient de verzoekende partij bij de Haven van Brussel een verzoek tot heroverweging van haar beslissing van 29 mei 2013 (zie randnummer 3.5) in. Met een brief van dezelfde datum dient de verzoekende partij bij de Brusselse Hoofdstedelijke regering een verzoek tot heroverweging van de beslissing van 3 juni 2013 (zie randnummer 3.6) in.

3.8. Nog op 26 juni 2013 zendt de verzoekende partij haar beide voormelde verzoeken tot heroverweging aan de gewestelijke commissie voor de toegang tot de bestuursdocumenten (hierna: de commissie) voor een advies in toepassing van artikel 20 van de ordonnantie van 30 maart 1995 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: de openbaarheidsordonnantie).

3.9. Op 8 juli 2013 bezorgen de Haven van Brussel en de verwerende partij de commissie een nota met opmerkingen.

3.10. De commissie verleent op 10 juli 2013 het volgende advies:

“1. Krachtens artikel 8, eerste lid, van de ordonnantie van 30 maart 1995 kan eenieder, volgens de voorwaarden bepaald in deze ordonnantie, elk bestuursdocument van een gewestelijke administratieve overheid ter plaatse inzien dienomtrent uitleg krijgen en mededeling in afschrift ervan ontvangen. Het tweede lid van deze bepaling bepaalt dat voor documenten van persoonlijke aard is vereist dat de verzoeker van een belang doet blijken. Artikel 3, 3° van voornoemde ordonnantie definieert documenten van persoonlijke aard als bestuursdocumenten die een beoordeling of een waardeoordeel bevatten van een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon of de beschrijving van een gedrag waarvan het ruchtbaar maken die persoon kennelijk nadeel kan berokkenen.

Geen van de documenten waarop de vraag tot openbaarmaking betrekking heeft, vallen onder de definitie van documenten van persoonlijke aard.

De aanvrager dient bijgevolg geen belang aan te tonen om toegang te krijgen tot de vermelde documenten.

2. Artikel 32 van de Grondwet en de bepalingen van de ordonnantie van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur huldigen de principiële openbaarheid van alle informatie waarover een gewestelijke administratieve overheid beschikt. Slechts wanneer uitzonderingsgronden die in artikel 10 van deze ordonnantie moeten of kunnen worden ingeroepen, kan de openbaarmaking worden geweigerd.

2.1. De Haven van Brussel kan zich slechts beroepen op de relatieve weigeringsgrond vervat in artikel 10, § 1, 6°, van voornoemde ordonnantie om de openbaarmaking te weigeren wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een economisch of financieel belang van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ook indien het behoort tot de gewestelijke aspecten van het kredietbeleid.

De Haven van Brussel voert in haar nota met opmerkingen aan dat deze bepaling toepassing vindt in het kader van het verzoek tot toegang tot het contract gesloten tussen het Gewest en de Haven van Brussel m.b.t. de terbeschikkingstelling van het betrokken terrein. Volgens de Haven van Brussel heeft dit contract immers als voorwerp het verzekeren van de sanering van het terrein dat aan het Gewest toebehoort en het nastreven van de valorisatie ervan, zodat het aldus economische en financiële belangen van het Gewest betreft. Bovendien voert de Haven van Brussel in voormelde nota aan dat de economische en financiële belangen waarvan sprake in casu voorrang moeten hebben op het algemeen belang van openbaarheid vermits de opdracht waarmee de Haven van Brussel werd belast thans in uitvoering is. De Haven van Brussel gaat er derhalve van uit dat de basisconventie tussen het Gewest en de Haven van Brussel niet openbaar kan worden gemaakt terwijl de Tijdelijke handelsvennootschap de valorisering van het betrokken terrein onderhandelt met Bpost en de aan de

gang zijnde onderhandelingen betrekking hebben op een van de voorwerpen van deze conventie.

De commissie acht deze argumentatie niet voldoende overtuigend om eruit te besluiten dat het belang van openbaarmaking van de gevraagde documenten niet opweegt tegen de economische en financiële belangen van het Gewest. Deze bepaling dient zoals elke uitzondering op een door artikel 32 van de Grondwet beschermd fundamenteel recht, restrictief te worden geïnterpreteerd. De weigeringsgrond kan bijgevolg niet slaan op iedere activiteit die de economische en financiële belangen van het Gewest betreft of die een weerslag kan hebben op de overheidsfinanciën. In het andere geval zou de toepassing ervan ertoe leiden dat het recht op openbaarmaking in belangrijke mate zou kunnen worden uitgehold.

2.2. Met betrekking tot de toepassing van de relatieve weigeringsgrond vervat in artikel 10, § 1, 7° van de voornoemde ordonnantie, maakt de commissie een onderscheid tussen de verschillende documenten waarvan de openbaarheid wordt gevraagd.

Krachtens deze bepaling wijst de administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument af wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het uit de aard van de zaak vertrouwelijke karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld.

Daarenboven mogen krachtens art. 65/10, § 1 van de Wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten bepaalde gegevens niet worden meegedeeld indien de openbaarmaking ervan de toepassing van een wet zou belemmeren, in strijd zou zijn met het openbaar belang, nadelig zou zijn voor de rechtmatige commerciële belangen van overheidsbedrijven of particuliere ondernemingen of de eerlijke mededinging tussen ondernemingen zou kunnen schaden.

Overeenkomstig art. 22 van de voornoemde ordonnantie doet deze ordonnantie geen afbreuk aan bepalingen die in een ruimere openbaarheid voorzien. In de memorie van toelichting wordt ter zake verduidelijkt dat afgezien van het geval waarin een specifieke wetgevende maatregel een geheimhoudingsverplichting oplegt de ordonnantie fungeert als aanvulling bij eventuele vroegere, mindere verregaande openbaarheidsregelingen.

De commissie ziet vooreerst niet in hoe de conventie tussen het Brussels Hoofdsteljk Gewest en de Gewestelijke Maatschappij van de Haven van Brussel en de eventuele aanhangsels tot wijziging van de conventie ondernemings- en fabricagegegevens zouden bevatten waarvan het vertrouwelijk karakter opweegt tegen het belang van de openbaarmaking.

De commissie acht het daarentegen niet uitgesloten dat de concessieovereenkomst van openbare werken tussen de Gewestelijke Maatschappij van de Haven van Brussel en de Tijdelijke handelsvennootschap Katoen Natie nv, Ondernemingen Jan de Nul nv en Envisan nv en de overeenkomst(en) tot wijziging van deze concessieovereenkomst van openbare werken, ondernemings- en fabricagegegevens bevatten die een vertrouwelijk karakter toekomen en waarvan derhalve de openbaarmaking mag worden geweigerd. Hetzelfde geldt voor de overeenkomst inzake het sorteercentrum op het Carcoke terrein tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en Bpost nv van publiek

recht, voor zover deze overeenkomst bestaat, wat door de Haven van Brussel in haar nota met opmerkingen wordt betwist.

Bij gebreke aan toegang tot deze documenten, is de commissie niet in staat om een preciezer geformuleerd advies te formuleren.

De commissie wenst er hierbij op te wijzen dat informatie slechts aan de openbaarmaking kan worden onttrokken voor zover deze onder een uitzonderingsgrond valt en dat alle andere informatie in een bestuursdocument dient openbaar te worden gemaakt.

2.3. Om de weigering van de openbaarmaking van andere documenten te staven, beroept de Haven van Brussel zich daarenboven op de absolute weigeringsgrond neergelegd in artikel 10, § 3, 1°, van voornoemde ordonnantie. Krachtens deze laatste bepaling mag een aanvraag worden afgewezen wanneer het een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking om reden dat het document niet af of onvolledig is tot misvatting aanleiding kan geven. In voorliggend geval laat de Haven van Brussel na om de desbetreffende wetsbepaling in te roepen. Evenmin geeft de Haven van Brussel aan welke van de documenten waarvan de openbaarmaking wordt gevraagd niet af of onvolledig zijn, noch waarom de openbaarmaking ervan tot misvatting aanleiding kan geven.

2.4. In het verzoek tot heroverweging verwijt de verzoeker de haven van Brussel de openbaarmaking van de stedenbouwkundige en milieuvergunningen die werden verleend in uitvoering van de concessieovereenkomst, alsook van de aanvragen tot het verkrijgen van stedenbouwkundige en milieuvergunningen voor activiteiten op de Carcoke site te hebben geweigerd om reden dat deze onderworpen zijn aan openbaarmakingsregels voorzien door de wetgevingen die er betrekking op hebben. De Haven van Brussel zou bovendien de formele en de materiële motiveringsplicht zoals opgenomen in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen geschonden hebben.

De Commissie is vooreerst niet bevoegd om zich uit te spreken over de kwaliteit van de formele motivering van de beslissing van de administratie, waartoe zij door de verzoekende partij wordt uitgenodigd.

In zoverre de Haven van Brussel of de minister beschikt over de betreffende documenten, is zij tot openbaarmaking ervan gehouden.

In haar schrijven van 29 mei 2013 geeft de Haven van Brussel echter aan m.b.t. deze aspecten niet te beschikken over enige informatie of document. In haar nota met opmerkingen ontkent de Haven van Brussel opnieuw het bestaan van de aanvragen tot het verkrijgen van stedenbouwkundige- en milieuvergunningen voor activiteiten op de Carcoke site. Wat de stedenbouwkundige- en milieuvergunningen betreft, stelt de Haven van Brussel vast dat één enkele bouwvergunning is verkregen in 2010, maar dat deze niet ten uitvoer is gebracht en dus verstreken is.

3. De minister geeft in haar brief van 3 juni 2013 niet aan op welke grond zij de openbaarmaking weigert, doch verwijst de verzoeker voor meer informatie door naar de Haven van Brussel.

De commissie wenst er op deze plaats nogmaals op te wijzen dat informatie slechts aan de openbaarmaking kan worden onttrokken voor zover deze onder een uitzonderingsgrond valt en dat alle andere informatie

in een bestuursdocument waarover de administratieve overheid beschikt, openbaar dient te worden gemaakt.

Artikel 9, vierde lid, van voornoemde ordonnantie bepaalt dat wanneer de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift is gericht tot een gewestelijke administratieve overheid die niet bevoegd is of het bestuursdocument niet onder zich heeft, deze de verzoeker daarvan onverwijld in kennis stelt en hem de benaming en het adres meedeelt van de administratieve overheid die volgens haar inlichtingen bevoegd is of het bestuursdocument onder zich heeft.

Deze bepaling belet niet dat de minister eveneens verplicht is tot openbaarmaking van de door de nv Viabuild Group NV vermelde bestuursdocumenten waarover zij desgevallend zou beschikken.

Besluit

- De commissie adviseert de openbaarmaking van de conventie tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gewestelijke Maatschappij van de Haven van Brussel en de eventuele aanhangsels tot wijziging van deze conventie.

- De commissie adviseert de openbaarmaking van de concessieovereenkomst van openbare werken tussen de Gewestelijke Maatschappij van de Haven van Brussel en de Tijdelijke handelsvennootschap Katoen Natie nv, Ondernemingen Jan De Nul nv en Envisan nv en de overeenkomst(en) tot wijziging van deze concessieovereenkomst van openbare werken, alsook – voor zover deze bestaat – van de overeenkomst inzake het sorteercentrum op Carcoke terrein tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en Bpost nv van publiek recht, met uitzondering van vertrouwelijke ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld (bv de eenheidsprijzen) en waar het belang van openbaarmaking niet tegen opweegt.

- In zoverre zij bestaan en in het bezit zijn van de Haven van Brussel of de minister adviseert de commissie de openbaarmaking van de stedenbouwkundige- en milieuvergunningen die worden verleend in uitvoering van de bedoelde concessieovereenkomst, alsmede van de aanvragen tot het verkrijgen van stedenbouwkundige- en milieuvergunningen (met inbegrip van deze van 2010 die vervallen is) voor activiteiten op de Carcoke site, in het bijzonder voor wat betreft de strook langsheen het kanaal dat wordt voorbehouden voor ‘watergebonden activiteiten’.”

3.11. Met een brief van 11 juli 2013 wordt het voormelde advies aan de verzoekende partij, de verwerende partij en de Haven van Brussel meegedeeld.

De verwerende partij noch de Haven van Brussel reageren na ontvangst ervan op het advies. Luidens artikel 20, derde lid, van de openbaarheidsordonnantie wordt de overheid geacht een beslissing tot afwijzing

te hebben genomen bij ontstentenis van kennisgeving binnen de termijn van vijftien dagen na ontvangst van voormeld advies.

De stilzwijgende weigeringsbeslissing van de verwerende partij in toepassing van artikel 20, derde lid, van de openbaarheidsordonnantie vormt de bestreden beslissing in deze zaak.

De stilzwijgende weigeringsbeslissing van de Haven van Brussel in toepassing van de voormelde bepaling, vormt de bestreden beslissing in de zaak A. 210.240/X-15.895.

IV. Samenvoeging

Standpunt van de partijen

4.1. De verwerende partij vraagt in haar memorie van antwoord om de huidige zaak samen te voegen met de zaak A. 210.240/X-15.895.

4.2. De verzoekende partij gedraagt zich in haar memorie van wederantwoord naar de wijsheid van de Raad van State wat de vraag tot samenvoeging betreft.

Beoordeling

4.3. Aangezien de beroepen in de zaak A. 210.240/X-15.895 en de huidige zaak andere beslissingen tot voorwerp hebben, de middelen niet gelijkkluidend zijn en de verwerende partijen verschillen, wordt een samenvoeging van deze zaken niet aangewezen geacht en wordt de vraag daartoe afgewezen.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

5.1. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat de verzoekende partij geen belang heeft bij haar beroep, in zoverre dit de volgende, niet bestaande, documenten betreft:

“(iii) De overeenkomst inzake het sorteercentrum op het Carcoke terrein tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en Bpost nv van publiek recht;

[...]

(v) De aanvragen tot het bekomen van stedenbouwkundige- en milieuvergunningen voor activiteiten op de Carcoke site, in het bijzonder voor wat betreft de strook langsheen het kanaal dat wordt voorbehouden voor [...] watergebonden activiteiten.”

5.2. De verzoekende partij repliceert in haar memorie van wederantwoord dat er in het schrijven van 3 juni 2013 van de Brusselse Hoofdstedelijke regering geen melding van wordt gemaakt dat de voormelde documenten niet bestaan. Zij stelt het betoog van de verwerende partij “[...] in vraag gezien het een publiek geheim is dat er akkoorden tussen verwerende partij en de BPost nv bestaan om een sorteercentrum op de Carcokesite te bouwen”. Het lijkt haar tevens bijzonder onwaarschijnlijk dat er sinds het jaar 2009, zijnde het jaar waarin de verwerende partij de Carcoke site aan het consortium in concessie heeft gegeven, geen enkele stedenbouwkundige en milieuvergunningsaanvraag werd ingediend voor een activiteit op de strook langsheen het kanaal voor “‘watergebonden’ activiteiten”. De verzoekende partij gedraagt zich ter zake naar de wijsheid van de Raad van State.

Beoordeling

5.3. Het betoog van de verwerende partij dat er geen overeenkomst tussen haar en de nv van publiek recht Bpost inzake het sorteercentrum op het Carcoke terrein zou bestaan, ontnemt de verzoekende partij haar belang bij het beroep, in zoverre het deze overeenkomst betreft. De door de verzoekende partij aangevoerde omstandigheid dat in het schrijven van 3 juni 2013 van de

verwerende partij geen melding werd gemaakt van het niet bestaan van deze overeenkomst, weegt niet op tegen de formele verklaring van de verwerende partij in haar nota van 8 juli 2013 aan de commissie, dat dergelijke overeenkomst niet bestaat, verklaring die door de verzoekende partij niet voor de daartoe bevoegde rechter van valsheid wordt beticht.

5.4. Het betoog van de verwerende partij dat er geen stedenbouwkundige en milieuvergunningsaanvragen voor activiteiten op de Carcoke site, in het bijzonder wat betreft de strook voor “‘watergebonden’ activiteiten” langsheen het kanaal, bestaan, is van aard om de verzoekende partij het belang bij haar beroep, in zoverre het op deze documenten betrekking heeft, te ontzeggen. Het betoog van de verzoekende partij, dat het haar eerder onwaarschijnlijk voorkomt dat er sinds het jaar 2009, zijnde het jaar waarin de Haven van Brussel de Carcoke site aan het consortium in concessie heeft gegeven, geen enkele stedenbouwkundige en milieuvergunningsaanvraag met betrekking tot deze site zou zijn ingediend, volstaat niet om het bestaan van een dergelijke aanvraag, in strijd met de uitdrukkelijke en niet van valsheid betichte verklaring van de verwerende partij dienaangaande, aan te nemen.

5.5. Wat betreft de vraag van de verzoekende partij tot openbaarmaking van de stedenbouwkundige en milieuvergunningen die in uitvoering van de concessieovereenkomst van openbare werken tussen de Haven van Brussel en het consortium zouden zijn verleend, wordt vastgesteld dat de Haven van Brussel heeft verklaard dat met betrekking tot de Carcoke site slechts één stedenbouwkundige vergunning werd verleend in 2010, doch dat deze niet werd uitgevoerd en inmiddels “verstreken” is. Het blijkt niet dat de verzoekende partij in dit licht nog aandringt op de openbaarmaking van deze vervallen stedenbouwkundige vergunning.

Het beroep is in die omstandigheid evenmin ontvankelijk in zoverre het de vraag tot openbaarmaking van de stedenbouwkundige en milieuvergunningen betreft.

V. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

6.1. De verzoekende partij roept in een enig middel de schending in van artikel 32 van de Grondwet, de artikelen 9 en 10 van de openbaarheidsordonnantie, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de motiveringswet) en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

De verzoekende partij voert aan dat de verwerende partij op ongemotiveerde wijze, en zonder vermelding van rechtsgrond, weigert om de gevraagde documenten openbaar te maken. Zij verwijst louter naar de Haven van Brussel, die autonoom de relaties met haar concessionaris zou beheren. Dit terwijl zij verplicht was om de bestuursdocumenten, die zij gezien haar bevoegdheid over de Haven van Brussel noodgedwongen in haar bezit moet hebben, aan haar over te maken. Indien de documenten niet in het bezit van de verwerende partij zouden zijn, *quod certe non*, dan dienden alle contactgegevens van de Haven van Brussel aan haar te worden overgemaakt, wat niet is gebeurd. De verwerende partij is in gebreke gebleven om aan te tonen dat de gevraagde documenten hoe dan ook onder een uitzondering op de verplichting van openbaarheid van bestuur vielen, waarbij zij een afweging had moeten maken tussen, enerzijds, het algemeen publiek belang van de openbaarheid en, anderzijds, het in de uitzonderingsgrond geformuleerd bijzonder belang.

6.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord vooreerst dat de bestreden beslissing geen formele motivering dient te bevatten, aangezien het een stilzwijgende weigeringsbeslissing betreft. Nog wat de formelemotiveringsplicht betreft, wijst zij erop dat zij de verzoekende partij in haar schrijven van 3 juni 2013 op beknopte wijze, maar in heldere taal, voor verdere informatie naar de Haven van Brussel heeft verwezen. Het voormelde schrijven dateert ook van na de brieven van 18 april 2013 en 29 mei 2013, waarin

de Haven van Brussel reeds standpunt had ingenomen, zodat dit schrijven een impliciete maar onmiskenbare verwijzing naar deze laatste brieven inhoudt.

De verwerende partij wijst er verder op dat de verzoekende partij bij haar brief van 17 mei 2013 het schrijven had gevoegd dat zij aan de Haven van Brussel had gestuurd. Zij mocht er dan ook op vertrouwen dat op het ogenblik dat zij de verzoekende partij van haar beslissing in kennis stelde, laatstgenoemde wel degelijk op de hoogte was van het antwoord van de Haven van Brussel, waarin de Haven haar beslissing, alsook de motieven die eraan te grondslag liggen, heeft meegedeeld. Een vermelding van het adres en de contactgegevens van de Haven van Brussel zou dan ook geen meerwaarde hebben geboden, nu de verzoekende partij op dat ogenblik klaarblijkelijk reeds met de Haven van Brussel contact had opgenomen en al een antwoord had gekregen.

Ten slotte verwijst de verwerende partij naar de brieven van 18 april 2013 en 29 mei 2013 van de Haven van Brussel, alsook naar haar nota van 8 juli 2013 aan de commissie en de verzoekende partij, die de kern uitmaken van de motieven van de bestreden beslissing. Zij stelt ten slotte dat zij zich gebonden achtte door de eerdere beslissing van de Haven van Brussel.

6.3. De verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord dat het voor zich spreekt dat een stilzwijgende weigeringsbeslissing niet kan beantwoorden aan enige vormvereiste, aangezien zij geacht wordt niet te bestaan. Bij gebrek aan beslissing kon zij ervan uitgaan dat de verwerende partij volhardde in de motieven die zij in haar brief van 3 juni 2013 heeft geformuleerd. Zij wijst er verder op dat de verwerende partij een autonome overheidsinstantie is die volledig onafhankelijk is van de Haven van Brussel en waarvan zij mocht verwachten dat zij in het bezit was van de door haar opgevraagde documenten. De loutere verwijzing door de verwerende partij naar brieven van de Haven van Brussel die op zich ook een schending van de in het middel geschonden geachte rechtsregels inhouden, kan bezwaarlijk als een “motivering bij verwijzing”, die de formele- en de materiële motiveringsplicht eerbiedigt, gekwalificeerd worden.

De verwerende partij stelt ook ten onrechte dat zij deze plichten niet heeft geschonden door de verzoekende partij louter naar de Haven van Brussel door te verwijzen. Evenmin kan eerstgenoemde partij de stelling hard maken dat zij “gebonden” was door een beslissing van de Haven van Brussel.

6.4. De verwerende partij laat in haar laatste memorie nog gelden dat de verzoekende partij voorbijgaat aan de motieven opgenomen in haar nota met opmerkingen van 8 juli 2013 en de brieven van de Haven van Brussel van 18 april 2013 en 29 mei 2013.

6.5. De verzoekende partij volhardt in haar laatste memorie in haar stelling dat enkel de motieven vermeld in het schrijven van 3 juni 2013 van de verwerende partij in aanmerking dienen te worden genomen om de gegrondheid van de bestreden beslissing te beoordelen. De verwerende partij is volledig te kwader trouw wanneer zij stelt dat het schrijven van 3 juni 2013 een impliciete verwijzing inhoudt naar de brieven van 18 april 2013 en 29 mei 2013 van de Haven van Brussel.

Beoordeling

7.1. Artikel 20, derde lid, van de openbaarheidsordonnantie bepaalt dat de gewestelijke administratieve overheid binnen vijftien dagen na ontvangst van het advies haar beslissing tot inwilliging of afwijzing van het verzoek tot heroverweging ter kennis brengt van de verzoeker en dat, bij ontstentenis van kennisgeving binnen de voorgeschreven termijn, de overheid geacht wordt een beslissing tot afwijzing te hebben genomen.

Het wordt niet betwist dat de verwerende partij niet binnen de voormelde termijn een beslissing ter kennis van de verzoekende partij heeft gebracht, zodat zij moet geacht worden een stilzwijgende beslissing tot afwijzing te hebben genomen.

In zoverre al zou kunnen worden aangenomen dat de materiële motieven van deze stilzwijgende beslissing kunnen blijken uit de stukken van de verwerende partij die er aan voorafgaan, en in het bijzonder uit haar bij de commissie ingediende nota met opmerkingen van 8 juli 2013, dient het navolgende te worden gesteld.

7.2. Met de bestreden beslissing wordt aan de verzoekende partij de mededeling geweigerd van de onder randnummer 3.4 vermelde documenten. Gelet op het gestelde onder de randnummers 5.3 tot en met 5.5, heeft de beoordeling van het middel enkel nog betrekking op de weigering tot openbaarmaking van (1) de conventie tussen de Haven van Brussel en de verwerende partij en de eventuele aanhangsels tot wijziging van deze conventie en (2) de concessieovereenkomst van openbare werken tussen de Haven van Brussel en het consortium en de overeenkomst(en) tot wijziging van deze concessieovereenkomst van openbare werken.

7.3. De openbaarheid van bestuursdocumenten is een fundamenteel recht dat in de Belgische rechtsorde door artikel 32 van de Grondwet wordt gewaarborgd. De uitzonderingen worden limitatief opgesomd en moeten restrictief worden geïnterpreteerd.

Wat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreft, is de passieve openbaarheid geregeld in de openbaarheidsordonnantie.

7.4.1. Artikel 10, § 1, 6°, van de openbaarheidsordonnantie luidt:

“§1. De gewestelijke of niet-gewestelijke administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg, of mededeling in afschrift van een bestuursdocument af, wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen:

[...]

6° een economisch of financieel belang van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ook indien het behoort tot de gewestelijke aspecten van het kredietbeleid.

[...].”

7.4.2. Met de verzoekende partij dient aangenomen dat de verwerende partij geacht moet worden over de conventie te beschikken die zijzelf met de Haven van Brussel heeft afgesloten. De verwerende partij beroept zich in haar nota van 8 juli 2013 evenwel op de onder randnummer 7.4.1 geciteerde bepaling om deze conventie niet openbaar te maken. Uit de stukken van het dossier blijkt echter niet dat de verwerende partij voorafgaand aan de bestreden beslissing, zoals vereist door artikel 10, § 1, 6°, van de openbaarheidsordonnantie, een afdoende afweging heeft gemaakt of het belang van de openbaarheid al dan niet opweegt tegen de bescherming van haar economisch of financieel belang. De door de verwerende partij in haar voormelde nota van 8 juli 2013 voor de commissie aangevoerde omstandigheid dat de economische en financiële belangen van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te dezen primeren op het algemeen belang van openbaarheid vermits de opdracht waarmee de Haven van Brussel in het kader van de overeenkomst tussen met haar werd belast, thans in uitvoering is, volstaat daartoe niet, zoals ook door de commissie terecht wordt vastgesteld.

7.5.1. Artikel 9, vierde lid, van de openbaarheidsordonnantie luidt:

“[...]

Wanneer de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift is gericht tot een gewestelijke administratieve overheid die niet bevoegd is of het bestuursdocument niet onder zich heeft, stelt deze de verzoeker daarvan onverwijld in kennis en deelt hem de benaming en het adres mede van de administratieve overheid die volgens haar inlichtingen bevoegd is of het bestuursdocument onder zich heeft.

[...].”

7.5.2. Wat de afwijzing van de vraag tot mededeling van de concessieovereenkomst tussen de Haven van Brussel en het consortium, en de overeenkomsten tot wijziging ervan, betreft, beroept de verwerende partij zich in haar nota van 8 juli 2013 aan de commissie op het feit dat zij over bepaalde documenten niet beschikt. De verwerende partij heeft dit laatste op voldoende wijze op de concessieovereenkomst tussen de Haven van Brussel en het consortium betrokken. In haar schrijven van 3 juni 2013 wijst de verwerende

partij in dit verband reeds op de autonomie van de Haven van Brussel, wat haar relaties met haar concessionaris betreft.

Met haar betoog dat de verwerende partij hoofdaandeelhouder is van de Haven van Brussel en er een beheerscontract mee heeft, maakt de verzoekende partij niet aannemelijk dat de verwerende partij wel degelijk de kwestieuze concessieovereenkomst en de overeenkomsten tot wijziging ervan, in haar bezit heeft.

7.5.3. Met de uitdrukkelijke doorverwijzing van de verzoekende partij naar de Haven van Brussel in haar schrijven van 3 juni 2013, heeft de verwerende partij op afdoende wijze aan de voorwaarde van artikel 9, vierde lid, van de openbaarheidsordonnantie voldaan. De verzoekende partij voerde op dat ogenblik reeds specifieke correspondentie met de Haven van Brussel over de vrijgave van de kwestieuze concessieovereenkomst en haar wijzigingen, zodat de benaming en het adres van de Haven van Brussel haar genoegzaam bekend waren.

8. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

9. Uit de hierna, op grond van het voorgaande, uit te spreken vernietiging, volgt dat de verwerende partij een nieuwe beslissing dient te nemen, die op straffe van schending van het gewijsde van dit arrest niet meer met de hiervoor vastgestelde onwettigheid is behept.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de stilzwijgende weigeringsbeslissing van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest tot mededeling van de conventie tussen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de nv van openbaar nut Haven van Brussel en de eventuele aanhangsels tot wijziging van deze conventie.

2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

3. De verwerende 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 negen december 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust