

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 229.634 van 19 december 2014
in de zaak A. 208.788/X-15.839.**

In zake: de PLC VALUE RETAIL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Nathalie Colin
kantoor houdend te 1040 Brussel
Wetstraat 62
bij wie woonplaats wordt gekozen
en eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Catherine Wijnants
kantoor houdend te 1050 Brussel
Boondaalsesteenweg 6

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 10 mei 2013, strekt tot de nietigverklaring van:
 - a. de beslissing van 23 mei 2012 van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie waarbij “[h]et beroepschrift van 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 ontvankelijk doch ongegrond wordt verklaard,
 - b. de beslissing van 29 juni 2012 van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, waarbij “[h]et beroepschrift van Value Retail” tegen de beslissing van 2 mei 2012 van het

Autonoom Gemeentebedrijf Stadsontwikkelingsbedrijf Gent, 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.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch 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 laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 oktober 2014.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Catherine Wijnants, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Leendert Lachaert, die *loco* advocaat Patrick Devers verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch 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 de verzoekende partij, een vennootschap naar Engels recht, bij aangetekende brief en per e-mailbericht, een aanvraag in bij het Autonoom Gemeentebedrijf Stadsontwikkelingsbedrijf Gent (hierna: AG SOB Gent) om inzage en eventueel een afschrift van de volgende stukken die verband houden met het project “The Loop” en meer in het bijzonder de Factory Outlet:

- de gecoördineerde versie van de statuten van het AG SOB Gent;
- de beraadslaging van de organen van het AG SOB Gent met betrekking tot de keuze van de private partner bij de oprichting van de nv Grondbank The Loop;
- de documenten van oproep aan de mededinging bij de keuze van de private partner (en meer in het bijzonder de openbare aanbestedingen);
- de gecoördineerde versie van de statuten van de nv Grondbank The Loop.

3.2. Bij aangetekende brief van 23 februari 2012 deelt het AG SOB Gent aan de verzoekende partij mee op haar verzoek tot inzage in te gaan en deelt zij, naast de gecoördineerde versie van de statuten van het AG SOB Gent en de nv Grondbank The Loop, het besluit van de raad van bestuur van 28 maart 2007, het besluit van het directiecomité van 10 september 2007 en het bevragingsdocument mee.

3.3. Op 6 maart 2012 vraagt de verzoekende partij bij aangetekende brief en bij e-mail aan het AG SOB Gent om de gevraagde informatie volledig over te maken en om bijkomende stukken over te maken. Het betreft meer bepaald de volgende informatie:

1. het ontwerp van aandeelhoudersovereenkomst van de nv Grondbank The Loop;
2. de aandeelhoudersovereenkomst van de nv Grondbank The Loop;
3. alle beslissingen en overeenkomsten vermeld op bladzijde 2 van het besluit van de raad van bestuur van het AG SOB Gent van 28 maart 2007:
 - a. de intentieovereenkomst van 26 september 2000,

- b. de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent van 6 september 2001,
 - c. de beslissing van de gemeenteraad van de stad Gent van 25 september 2001,
 - d. de beslissing van de gemeenteraad van de stad Gent van 23 april 2002,
 - e. de brief van 31 mei 2002 waarbij het bevragingsdocument aan de eigenaars en de titularissen van zakelijke rechten in het plangebied werd overgemaakt,
 - f. de beslissing van de gemeenteraad van de stad Gent van 26 mei 2003 en de eventuele andere beslissingen betreffende de oprichting van het AG SOB Gent,
 - g. de beslissing van de gemeenteraad van de stad Gent van 15 december 2003,
4. de reacties van de verschillende organisaties en gegadigden op het PPS bevragingsdocument;
 5. de overeenkomst tussen de nv Grondontwikkeling Handelsbeurssite (thans de nv Grondbank the Loop) en de nv Euro Crossroads Property Developers (ECPD) en alle eventuele andere samenwerkingsovereenkomsten betreffende de geplande Factory Outlet (field 12);
 6. alle documenten vermeld onder punt 1.4 van het PPS-bevragingsdocument van 28 maart 2007 die een impact hebben op het bouwen en de exploitatie van de geplande Factory Outlet (field 12);
 7. de brief van de vzw AZ Maria Middelaers van 27 juni 2007;
 8. alle documenten met betrekking tot de voorrang op de aankoop van de kavel vermeld in de brief van het AG SOB Gent van 23 november 2011;
 9. precontractuele en contractuele documenten tussen de nv Grondbank The Loop en/of de private partner enerzijds en de derde partij anderzijds;
 10. aanduiding van de nummers van de kadastrale percelen waarop de geplande Factory Outlet (field 12) gebouwd zal worden, aanduiding van de huidige houders van zakelijke rechten op die percelen en recent kadastraal plan van field 12;
 11. aanduiding van de motieven waarom de stad Gent, het AG SOB Gent en de nv Grondbank The Loop de wetgeving inzake overheidsopdrachten niet

hebben nageleefd bij de oprichting van de nv Grondbank The Loop en bij de keuze van de private partner van de nv Grondbank The Loop, met mededeling van alle documenten die het antwoord staven;

12. alle relevante informatie en documenten met betrekking tot de vraag of de stad Gent, het AG SOB Gent en de nv Grondbank The Loop gehouden zijn of zullen gehouden zijn om de wetgeving inzake overheidsopdrachten na te leven in het geval zij een opdracht van werken, leveringen of diensten zouden uitbesteden.

Tegelijkertijd wordt een antwoord gevraagd op de volgende vragen, met kopie van alle documenten die het antwoord staven:

1. Waarom hebben de stad Gent en/of het AG SOB Gent slechts één private partner gekozen bij de oprichting van de nv Grondbank The Loop?
2. Is het AG SOB Gent of de nv Grondbank The Loop een administratieve overheid in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State?
3. Verduidelijking van de zin vervat in het bevragingsdocument van 28 maart 2007: “de aan derden uit te besteden taken zullen door de grondbank worden toegewezen op basis van de mededinging”.

De tweede pagina van deze brief ontbreekt echter, zodat het AG SOB Gent slechts de eerste en derde pagina van de brief heeft ontvangen en bijgevolg beantwoord. Meer bepaald de stukken vanaf punt 3, e tot en met punt 12 maakten geen deel uit van de aanvankelijke versie van de brief van 6 maart 2012 aan het AG SOB Gent.

- 3.4. Bij brief van 27 maart 2012 wijst het AG SOB Gent de aanvraag tot openbaarmaking af. Zij zou niet beschikken over bepaalde stukken, te weten de stukken gevraagd onder punt 3, a tot d van haar aanvraag, reden waarom het verzoek wordt overgemaakt aan de stad Gent. Wat de andere stukken betreft, verwijst zij naar de uitzonderingsgronden van de artikelen 13, 6° (informatie door derden verstrekt die als vertrouwelijk werd bestempeld), en 14, 3° (belang van de openbaarheid weegt niet op tegen de bescherming van het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie), van het

decreet van 26 maart 2004 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: het openbaarheidsdecreet).

Wat ten slotte de algemene vragen betreft, opgenomen op de laatste pagina van de brief van 6 maart 2012, antwoordt het AG SOB Gent dat deze vragen niet vallen onder het toepassingsgebied van het openbaarheidsdecreet.

3.5. Op 4 april 2012 laat de stad Gent weten via het AG SOB Gent het verzoek ontvangen te hebben tot het verkrijgen van een afschrift van een aantal documenten die betrekking hebben op het dossier “The Loop” van de stad Gent. 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”.

3.6. Bij brief van 19 april 2012 deelt de stad Gent de stukken mee, vermeld onder punt 3, a tot en met d, van de aanvraag van de verzoekende partij van 6 maart 2012, evenwel zonder de bij deze bestuursdocumenten gevoegde bijlagen.

3.7. Op 26 april 2012 stellen de verzoekende partij en de nv Value Retail Management Belgium een beroep in bij de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie (hierna: de beroepsinstantie), tegen de hiervoor vermelde beslissingen van het AG SOB Gent van 27 maart 2012 (randnummer 3.4) en van de stad Gent van 4 april 2012 (randnummer 3.5) en 19 april 2012 (randnummer 3.6).

3.8. Op 23 mei 2012 beslist de beroepsinstantie om het voormelde beroep te verwerpen. Dit is de eerste bestreden beslissing.

3.9. Ondertussen werd op 30 maart 2012 de voormelde brief van 6 maart 2012 (zie randnummer 3.3) opnieuw opgestuurd aan het AG SOB Gent, deze keer in haar volledige versie (de drie bladzijden). Deze “vervolledigde”

versie wordt bij het AG SOB Gent op 2 april 2012 geregistreerd als een nieuwe aanvraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten.

Op 2 mei 2012 antwoordt het AG SOB Gent op dit verzoek aan de verzoekende partij als volgt:

- vooreerst worden een aantal bijkomende stukken meegedeeld, meer bepaald het besluit van de gemeenteraad van Gent van 26 mei 2003 betreffende de oprichting van het AG SOB Gent (punt 3, f van de aanvraag), het ministerieel besluit van 17 juli 2003 (goedkeuring oprichting AG SOB Gent) en de brief van de vzw AZ Maria Middelaers van 27 juni 2007 (punt 7 van de aanvraag);
- verder wordt voor een aantal stukken verwezen, enerzijds, naar de stad Gent en, anderzijds, naar de nv Grondbank The Loop, aan wie de aanvraag overeenkomstig artikel 17, § 3, van het openbaarheidsdecreet wordt overgemaakt voor verdere behandeling;
- daarnaast wordt bevestigd dat een aantal van de stukken vermeld onder punt 6 van de aanvraag in het bezit zijn van het AG SOB Gent, welke per aparte zending zullen worden meegedeeld; voor de stukken die niet in het bezit zijn van het AG SOB Gent wordt ook deze vraag voor verdere behandeling aan de nv Grondbank The Loop overgemaakt;
- wat de stukken betreft vermeld onder punt 8 van de aanvraag, beroept het AG SOB Gent zich op de uitzonderingsbepalingen inzake openbaarheid van bestuur, zoals opgenomen in de artikelen 13, 6° (informatie door derden verstrekt die als vertrouwelijk werd bestempeld), en 14, 3° (belang van de openbaarheid weegt niet op tegen de bescherming van het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie), van het openbaarheidsdecreet;
- wat de stukken onder punt 9 van de aanvraag betreft, kan op de vraag niet ingegaan worden, aangezien dit nog niet bestaande bestuursdocumenten zijn;
- wat de gegevens vermeld onder punt 10 van de aanvraag (kadastrale gegevens) betreft, wordt de aanvrager doorverwezen naar de diensten van het kadaster, daartoe bevoegd overeenkomstig artikel 504 WIB;
- met betrekking tot de punten 11 en 12 van de aanvraag, is het AG SOB Gent van oordeel dat dit geen vragen uitmaken betreffende de mededeling van bestuursdocumenten, maar wel een al te algemeen geformuleerde vraag om

inlichtingen die niet onder het toepassingsgebied van het openbaarheidsdecreet valt. Tevens wordt gevraagd om de te algemene vraagstelling concreet te herformuleren.

Bij aangetekende brief van 16 mei 2012 worden de stukken vermeld onder punt 6 van de aanvraag aan de verzoekende partij overgemaakt.

3.10. Op 1 juni 2012 stellen de verzoekende partij en de nv Value Retail Management Belgium tegen de voormelde beslissing van 2 mei 2012 van het AG SOB Gent een beroep in bij de beroepsinstantie.

Op 29 juni 2012 verwerpt de beroepsinstantie dit beroep. Dit is de tweede bestreden beslissing.

3.11. Op 25 mei 2012 weigert de nv Grondbank The Loop in te gaan op het verzoek tot openbaarheid dat haar werd toegestuurd via het AG SOB Gent (zie randnummer 3.9). Zij stelt niet onderworpen te zijn aan het openbaarheidsdecreet, zodat er in haren hoofde geen verplichting bestaat tot het overmaken van documenten.

3.12. Op 22 juni 2012 stellen de verzoekende partij en de nv Value Retail Management Belgium tegen deze beslissing een beroep in bij de beroepsinstantie.

Op 13 juli 2012 verwerpt de beroepsinstantie dit beroep.

Deze beslissing maakt het voorwerp uit van een ander beroep tot nietigverklaring door de verzoekende partij (A. 208.792/X-15.854) en door de nv Value Retail Management Belgium (A. 206.342/XII-7.072). Laatstgenoemd beroep werd als onontvankelijk afgewezen bij arrest nr. 226.339 van 5 februari 2014 wegens gebrek aan hoedanigheid.

3.13. Op 30 mei 2012 willigt de stad Gent de aanvraag tot openbaarmaking die haar via het AG SOB Gent werd doorgestuurd (zie randnummer 3.9) gedeeltelijk in. Zij deelt thans ook de stukken mee, vermeld

onder punt 3, e en f, en 4 van de aanvraag van de verzoekende partij van 6 maart 2012.

3.14. Op 4 juni 2012 doet de stad Gent, nadat een nieuwe aanvraag werd geregistreerd strekkende tot het verkrijgen van een aantal bijlagen, nog mededeling van een aantal stukken.

3.15. Op 29 juni 2012 stellen de verzoekende partij en de nv Value Retail Management Belgium tegen de voormelde beslissingen van 30 mei 2012 en 4 juni 2012 van de stad Gent een beroep in bij de beroepsinstantie.

3.16. 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 van de verzoekende partij en de nv Value Retail Management Belgium (A. 206.666/X-15.861).

IV. Samenvoeging

4.1. De verzoekende partij vraagt in haar verzoekschrift om samenvoeging van de huidige zaak met de zaak A. 205.691/XII-7.014. Het beroep in deze laatste zaak, ingediend door de nv Value Retail Management Belgium, werd bij arrest nr. 226.338 van 5 februari 2014 als onontvankelijk afgewezen wegens gebrek aan hoedanigheid. Op het verzoek tot samenvoeging kan dan ook niet worden ingegaan.

4.2. In haar laatste memorie vraagt de verzoekende partij ook om de samenvoeging van de huidige zaak met de zaken A. 206.666/X-15.861 en A. 208.792/X-15.854. Aangezien de beroepen in deze laatste zaken andere beslissingen tot voorwerp hebben en de middelen niet gelijklopend zijn, wordt een samenvoeging met de huidige zaak niet wenselijk 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, samen met de nv Value Retail Management Belgium, op 15 oktober 2012 een annulatieberoep bij de Raad van State heeft ingediend tegen een andere beslissing van de beroepsinstantie. In haar feiten uiteenzetting in dit beroep verwijst zij gedetailleerd naar de thans bestreden beslissingen en voegt zij deze ook aan haar bundel met stavingsstukken toe. Derhalve had zij op dat ogenblik reeds feitelijke kennis van de thans bestreden beslissingen. Bovendien meent de verwerende partij dat een dergelijke aanwending in rechte van de bestreden beslissingen gelijkstaat met een betekening in rechte. Zij verwijst daarbij naar artikel 746 Ger. W. dat bepaalt dat de neerlegging van conclusies ter griffie als betekening geldt. Hetzelfde geldt volgens de verwerende partij voor wat de neerlegging van een verzoekschrift ter griffie van de Raad van State betreft. Het huidige verzoekschrift werd ingediend op “13 mei 2013” en dus ruim na het verstrijken van de beroepstermijn van zestig dagen, zodat het beroep onontvankelijk is *ratione temporis*.

5.2. In haar memorie van wederantwoord repliceert de verzoekende partij dat het beroep tijdig is. De beroepstermijn van zestig dagen is immers nog niet beginnen lopen, bij gebreke aan betekening van de bestreden beslissingen.

5.3. In haar laatste memorie handhaaft de verwerende partij haar exceptie. Zij benadrukt dat de beroepsinstantie ten gevolge van de betekening van het inleidend verzoekschrift van 15 oktober 2012 in de zaak A. 206.666/X-15.861, wist dat de verzoekende partij volle kennis van de bestreden beslissingen had en dat een kennisgeving overeenkomstig het openbaarheidsdecreet daaraan niets meer kan toevoegen.

Beoordeling

5.4. Luidens artikel 4, § 1, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna : het algemeen procedurereglement) verjaren de vernietigingsberoepen zestig dagen nadat de bestreden akten, reglementen of beslissingen werden bekendgemaakt of betekend. Indien ze noch bekendgemaakt noch betekend dienen te worden, gaat de termijn in met de dag waarop de verzoekende partij er kennis van heeft gehad.

Krachtens artikel 24, § 1, eerste lid, van het openbaarheidsdecreet spreekt de beroepsinstantie zich uit over het beroep en brengt zij haar beslissing “schriftelijk, per fax of per e-mail binnen een termijn van dertig kalenderdagen ter kennis van de aanvrager”.

5.5. Alleen de voormelde, individuele kennisgeving doet de beroepstermijn bedoeld in artikel 4, § 1, derde lid, van het algemeen procedurereglement ingaan, en bovendien maar op voorwaarde dat de betekening het bestaan vermeldt van de mogelijkheid om een annulatieberoep in te stellen, en de daarbij in acht te nemen vormvoorschriften en termijnen, zoals volgt uit artikel 35 van het openbaarheidsdecreet en artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De feitelijke kennis die de verzoekende partij van de bestreden beslissingen zou hebben verworven, is ter zake zonder belang.

5.6. Het wordt niet betwist dat de bestreden beslissingen enkel aan de nv Value Retail Management Belgium en niet aan de verzoekende partij zijn betekend. Bij gebreke aan een deugdelijke betekening van de bestreden beslissingen aan de verzoekende partij, is haar op 10 mei 2013 ingediende beroep ontvankelijk *ratione temporis*.

5.7. De omstandigheid dat de verzoekende partij deel uitmaakt van dezelfde groep als de voornoemde vennootschap en naar aanleiding van de

voormelde betekening feitelijk kennis zou hebben genomen van de bestreden beslissingen, noch de aanwending in rechte van de bestreden beslissingen als stavingstuk in een eerdere procedure door de verzoekende partij, doen anders besluiten. Geen van de voormelde omstandigheden houdt immers een betekening in die de beroepstermijn doet lopen.

De exceptie is ongegrond.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van “het principe van de gelijkheid der wapens”, dat volgens haar is gewaarborgd door artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna : EVRM), alsook van “de beginselen van behoorlijk bestuur”.

Zij betoogt dat uit de bestreden beslissingen blijkt dat de beroepsinstantie het AG SOB Gent heeft gevraagd om haar standpunt nader te willen toelichten. Het AG SOB Gent heeft daarop geantwoord bij e-mailbericht van 8 mei 2012 in het eerste beroep en bij e-mailbericht van 13 juni 2012 in het tweede beroep. De verzoekende partij heeft echter geen kopie ontvangen van enige briefwisseling tussen de verwerende partij en het AG SOB Gent. Aldus heeft de “[v]erwerende partij [...] aan [het AG SOB Gent] de kans gegeven om haar standpunt over te maken en heeft [zij] dat standpunt in acht genomen in de Bestreden Beslissingen, zonder dat verzoekster zich daarover kon uitspreken”. De verwerende partij heeft dan ook een schijn van partijdigheid gewekt. De verzoekende partij heeft niet de kans gekregen om op het standpunt van het AG SOB Gent te reageren. Artikel 11 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 juli 2007 ‘tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie’ verbiedt de beroepsinstantie

enkel om de verkregen informatie aan derden over te maken. Die bepaling anders interpreteren zou een schending inhouden van het principe van de gelijkheid der wapens en van de beginselen van behoorlijk bestuur, onder andere de plicht tot onpartijdigheid.

6.2. In haar memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij daar nog aan toe dat de “[v]erwerende partij [...] aan [het AG SOB Gent] de kans [heeft] gegeven om haar standpunt over te maken en [...] dat standpunt in acht [heeft] genomen in de Bestreden Beslissingen, zonder dat [de verzoekende partij] zich daarover kon uitspreken”. De verzoekende partij is van mening dat de verwerende partij hierdoor een schijn van partijdigheid heeft gewekt. De verzoekende partij heeft niet de kans gekregen om op het standpunt van het AG SOB Gent te reageren. De verzoekende partij nodigt de Raad van State ook uit om de geweigerde documenten waarvan de openbaarmaking werd gevraagd zeer aandachtig te onderzoeken.

6.3. In haar laatste memorie vindt de verzoekende partij het merkwaardig dat de auditeur zich in haar verslag niet uitspreekt over de schending van de plicht tot onpartijdigheid en die schending dus niet betwist.

Beoordeling

7.1. Luidens artikel 2, § 1, 3°, van het algemeen procedurereglement dient het verzoekschrift middelen te bevatten. Onder “middel” in de zin van deze bepaling moet worden verstaan de voldoende duidelijke omschrijving van de overtreden rechtsregel en van de wijze waarop die regel door de bestreden rechtshandeling wordt geschonden.

7.2. De verzoekende partij betreft de door haar aangevoerde schending van de beginselen van behoorlijk bestuur in haar uiteenzetting op de omstandigheid dat de beroepsinstantie “een schijn van partijdigheid” heeft gewekt. Aangenomen moet worden dat zij aldus op voldoende duidelijke wijze de schending van het onpartijdigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk

bestuur aanvoert. De *exceptio obscuri libelli* van de verwerende partij is in zoverre niet gegrond.

7.3. De verwerende partij dringt in haar laatste memorie terecht niet langer aan op haar *exceptio obscuri libelli*, in de mate dat de verzoekende partij de schending van “het principe van de gelijkheid der wapens” en van artikel 6 EVRM inroept. Het middel komt er op neer dat de verwerende partij het recht op tegenspraak van de verzoekende partij heeft miskend. De verwerende partij heeft dit ook zo begrepen en heeft er, weze het in ondergeschikte orde, omstandig op geantwoord.

7.4. Ten gronde dient vooreerst vastgesteld te worden dat de verzoekende partij de beroepsinstantie ten onrechte als een administratief rechtscollege beschouwt. Blijkens artikel 22, eerste lid, van het openbaarheidsdecreet is deze instantie samengesteld uit ambtenaren en aangewezen door de Vlaamse regering. Zij doet geen uitspraak over jurisdictionele beroepen maar over administratieve beroepen. De beroepsinstantie treedt aldus niet op als rechtsprekend orgaan maar als orgaan van actief bestuur.

7.5. De waarborgen die artikel 6.1 EVRM biedt voor een eerlijk proces door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht, zijn van toepassing op gerechtelijke beslissingen en kunnen niet betrokken worden, zoals te dezen, op een beslissing van een administratieve overheid die optreedt als orgaan van actief bestuur. Het is voldoende, uit het oogpunt van de vereisten die gesteld zijn bij artikel 6 EVRM, dat uiteindelijk een beroep mogelijk is bij een rechterlijke instantie met volle rechtsmacht die aan de bij artikel 6 EVRM gestelde vereisten voldoet. De Raad van State voldoet daar *in casu* aan.

7.6. Artikel 22 van het openbaarheidsdecreet voorziet in een georganiseerd administratief beroep, waarbij de beroepsindiener niet over dezelfde waarborgen beschikt als bij een jurisdictioneel beroep, dat een contradictoir debat vereist.

Het administratief beroep heeft bovendien als gevolg dat de beroepsinstantie de zaak opnieuw en in haar geheel beoordeelt. Om op zorgvuldige wijze, dat wil zeggen met kennis van zaken, te kunnen oordelen, kan het aangewezen zijn om onder meer ook de zienswijze van andere personen dan enkel die van de beroepsindiener te kennen in deze kwestie, waaronder de zienswijze van de bestuursinstantie op de beroepsargumenten.

Wat de mogelijkheid van de verzoekende partij betreft om te reageren op het antwoord van de bestuursinstantie en er kennis van te hebben, wordt vastgesteld dat de verzoekende partij met haar beroepschrift, dat zij indiende bij het instellen van het administratief beroep, de kans heeft gekregen om haar zienswijze kenbaar te maken, terwijl de algemeenheid van de argumenten die zij aanhaalde niet van aard was te doen vermoeden dat het effectief horen van de verzoekende partij nodig was om die argumenten nader te begrijpen.

Noch op basis van de regelgeving, noch op basis van enig beginsel, kan de verzoekende partij te dezen laten gelden dat zij kennis diende te krijgen van het antwoord van het AG SOB Gent op de gevraagde toelichting via de kwestieuze e-mailberichten om er schriftelijk of mondeling op te kunnen reageren.

7.7. Gelet op het voormelde, laat de verzoekende partij evenzeer na om een schending van het onpartijdigheidsbeginsel aan te tonen, schending die zij immers louter steunt op het feit dat zij “geen kopie [heeft] ontvangen van enige briefwisseling tussen verwerende partij en [het AG SOB Gent]”.

Het middel is, in zoverre ontvankelijk, niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

8.1. De verzoekende partij voert in een tweede middel de schending aan van artikel 7 van het openbaarheidsdecreet, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de motiveringswet), de materiële- en formelemotiveringsplicht en het zorgvuldigheids-, evenredigheids-, motiverings- en redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij betwist dat haar beroepen onontvankelijk zijn, vooreerst voor wat het overmaken van de bijlagen bij de intentieovereenkomst van 26 maart 2000 (lees: 26 september 2000) betreft. De eerste bestreden beslissing stelt immers ten onrechte vast dat zij een nieuwe, meer recente aanvraag tot openbaarheid van bestuur zou hebben ingediend “met daarin de uitdrukkelijke vraag om een afschrift van o.a. de bijlagen bij de intentieovereenkomst dd. 26 maart 2000”.

Verder is zij van mening dat de verwerende partij niet zonder haar behulpzaamheidsplicht op grond van artikel 7 van het openbaarheidsdecreet te schenden, heeft kunnen oordelen dat de drie vragen vermeld op pagina 3 van de brief van 6 maart 2012 (eerste bestreden beslissing) en de twee vragen vermeld onder de punten 11 en 12 van pagina 2 van diezelfde brief (tweede bestreden beslissing), niet onder het toepassingsgebied van het openbaarheidsdecreet vallen. Zij licht hieromtrent toe dat krachtens het openbaarheidsdecreet de overheid verplicht is om iedereen die om informatie verzoekt, hierbij te helpen. De overheid moet derhalve alles doen om een verzoek nuttig te beantwoorden. Zij moet bepalen welke documenten relevant zijn, aangezien zij daarvoor het best geplaatst is. Met de kwestieuze vragen verzoekt zij niet om juridisch advies, maar probeert zij enkel te achterhalen of de wetgeving inzake overheidsopdrachten bij de oprichting van de nv Grondbank The Loop en bij de keuze van de private partner van toepassing was. Daarom

vroeg zij een kopie van alle documenten die het antwoord staven. Er mag aan haar geen onmogelijke of tenminste onredelijke bewijslast worden opgelegd, nu zij niet in staat is om *in concreto* aan te duiden uit welk bestaande documenten de informatie afgeleid zou kunnen worden.

8.2. In haar laatste memorie blijft de verzoekende partij er bij dat de drie vragen vermeld op pagina 3 van de brief van 6 maart 2012 en de twee vragen vermeld onder de punten 11 en 12 van pagina 2 van dezelfde brief wel degelijk op één of meerdere concreet aanwijsbare bestuursdocumenten kunnen betrokken worden. Dit is onbetwistbaar het geval voor wat de vraag, vermeld onder punt 3 van pagina 3 van de aanvraag van 6 maart 2012 betreft. Zij herhaalt dat de vragen gesteld werden om haar toe te laten na te gaan of de wet inzake overheidsopdrachten werd toegepast.

Beoordeling

9.1. In haar laatste memorie dringt de verwerende partij niet langer aan op de in haar memorie van antwoord opgeworpen *exceptio obscuri libelli*, zodat er ook geen antwoord op moet worden gegeven.

9.2. Wat de gevraagde bijlagen bij de intentieovereenkomst van 26 september 2000 betreft, overweegt de eerste bestreden beslissing wat volgt:

“Overwegende dat Value Retail o.a. beroep aantekende tegen de beslissing van de stadssecretaris van de stad Gent d.d. 19 april 2012 omdat volgens de beroepsindiener de eerste vraag tot openbaarmaking van het derde onderdeel van het oorspronkelijk verzoek (een afschrift van de intentieovereenkomst d.d. 26 maart 2000) niet volledig zou beantwoord zijn omdat volgens Value Retail in de middels de beslissing van 19 april 2012 overgemaakte documenten de bijlagen ontbraken;

Overwegende dat de stad Gent aan de beroepsinstantie echter liet weten intussen een nieuwe, meer recente aanvraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten van Value Retail ontvangen en geregistreerd te hebben met daarin de uitdrukkelijke vraag om een afschrift van o.a. de bijlagen bij de intentieovereenkomst d.d. 26 maart 2000; dat dit nieuwe verzoekschrift binnen de vooropgestelde termijnen en overeenkomstig de bepalingen van het openbaarheidsdecreet door de stad Gent zou worden afgehandeld; dat door deze handelswijze de beroepsindiener impliciet lijkt te erkennen dat hij zijn verzoek tot openbaarmaking specifiek had kunnen formuleren; dat

een nieuwe termijn is beginnen te lopen voor de stad Gent om het verzoek tot openbaarmaking van de bijlagen bij de intentieovereenkomst d.d. 26 maart 200[0] te behandelen; dat het ingediende beroepsschrift voor dit onderdeel bijgevolg komt te vervallen en als onontvankelijk wordt beschouwd”.

9.3. Nog daargelaten de vraag of het schrijven van de verzoekende partij van 30 maart 2012, waarbij het oorspronkelijk verzoek van 6 maart 2012 opnieuw – en ditmaal volledig – aan het AG SOB Gent werd overgemaakt, expliciteerde dat het verzoek om openbaarmaking van de intentieovereenkomst van 26 september 2000 mede de bijlagen ervan omvatte, is zulks, blijkens de geciteerde overweging, alleszins gebleken uit het beroepsschrift van 26 april 2012 tegen onder meer de beslissing van de stad Gent van 19 april 2012. Voorts betwist de verzoekende partij niet dat het voornoemde schrijven van 30 maart 2012, na doorverwijzing door het AG SOB Gent aan de stad Gent, voor deze laatste een nieuwe termijn heeft doen ingaan om het verzoek tot openbaarmaking van onder meer de bijlagen bij de intentieovereenkomst van 26 september 2000 te behandelen. Het voorgaande heeft geresulteerd in een zending van de stad Gent van 4 juni 2012, waarbij de stad Gent is overgegaan tot een gedeeltelijke openbaarmaking van de bijlagen van de betrokken intentieovereenkomst. Vastgesteld moet dan ook worden dat lopende de nieuwe termijn voor de stad Gent om het verzoek tot openbaarmaking van onder meer de bijlagen bij de intentieovereenkomst van 26 september 2000 te behandelen, het beroepsschrift voor dit onderdeel is vervallen. De eerste bestreden beslissing is in zoverre niet gesteund op ondeugdelijke motieven.

9.4. Artikel 7 van het openbaarheidsdecreet luidt:

“De personeelsleden van instanties zijn verplicht om ieder natuurlijk persoon, rechtspersoon of groepering ervan die informatie zoekt waarover instanties beschikken, hierbij behulpzaam te zijn.

De instantie is verplicht aan ieder natuurlijk persoon, rechtspersoon of groepering ervan die erom verzoekt, de gewenste bestuursdocumenten openbaar te maken door er inzage in te verlenen, er uitleg over te verschaffen of er een afschrift van te overhandigen.”

Uit de voormelde bepaling volgt dat een vraag tot openbaarheid er ook kan toe strekken om uitleg te verkrijgen “over” de “gewenste

bestuursdocumenten”. De vraag tot uitleg moet in dit geval wel betrekking hebben op een concreet bestuursdocument in de zin van artikel 3, 4°, van het openbaarheidsdecreet, dat dit begrip omschrijft als “de drager, in welke vorm ook, van informatie waarover een instantie beschikt”. Vragen om welbepaalde inlichtingen die (nog) niet gematerialiseerd zijn op een bepaalde drager, zijn dan ook geen vragen om toegang tot een bestuursdocument of om uitleg “over” een dergelijk bestuursdocument.

Luidens artikel 20, § 1, eerste lid, tweede volzin, van het openbaarheidsdecreet, brengt de aanvraag voor de instantie geen verplichting mee om het gevraagde bestuursdocument te verwerken of te analyseren.

9.5. De motivering van de eerste bestreden beslissing met betrekking tot de drie vragen vermeld op pagina 3 van de aanvraag van 6 maart 2012 (zie randnummer 3.3, tweede alinea) luidt:

“Overwegende dat Value Retail 3 vragen om uitleg richtte tot AG SOB Gent;

Overwegende dat met betrekking tot de eerste vraag om uitleg door AG SOB Gent op 8 mei 2012 per mail aan de beroepsinstantie werd verduidelijkt dat het antwoord op de vraag waarom er slechts voor één private partner gekozen werd, niet valt af te leiden uit een concreet bestuursdocument; dat, om een dergelijke vraag te beantwoorden, men de geschiedenis en de evolutie van het project dient te analyseren en men hierover als het ware een toelichtende nota dient te schrijven;

Overwegende dat de beroepsinstantie dan ook redelijkerwijze vaststelt dat in het huidige geval de vraag om uitleg van Value Retail geen betrekking heeft op één of meerdere specifieke bestuursdocumenten; dat het antwoord op die vraag niet afdwingbaar is op grond van het openbaarheidsdecreet;

Overwegende dat de tweede vraag van Value Retail, namelijk of AG SOB Gent een administratieve overheid is in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, om dezelfde reden geen vraag is om uitleg bij een bepaald bestuursdocument en bijgevolg geen vraag is waarvan het antwoord afdwingbaar is op grond van het openbaarheidsdecreet;

[...]

Overwegende dat met betrekking tot de derde vraag om uitleg er wel verwezen wordt naar een concreet bestuursdocument; dat deze vraag volgens AG SOB Gent echter veel onderzoekwerk, analyse en oplijsting vergen, hetgeen volgens het openbaarheidsdecreet niet de bedoeling kan zijn; dat de beroepsinstantie uit de omvang van de gestelde vraag en de

toelichting van AG SOB Gent redelijkerwijze afleidt dat de uitleg niet zomaar uit één of meer bepaalde bestuursdocumenten valt af te leiden en dat op zijn minst een verwerking of een analyse en een oplijsting vereist is om het gevraagde te bezorgen, hetgeen, zoals reeds gesteld, volgens artikel 20, § 1 buiten het wettelijk stramien van de openbaarheid van bestuursdocumenten valt;

Overwegende dat het antwoord op de gestelde vragen niet afdwingbaar zijn op grond van het openbaarheidsdecreet; dat deze vragen dan ook vallen buiten het wettelijk stramien van de openbaarheid van bestuursdocumenten; dat daaruit moet worden besloten dat het beroepsschrift met betrekking tot de geciteerde vragen om uitleg onontvankelijk is.”

De motivering van de tweede bestreden beslissing met betrekking tot de vraag vermeld onder punt 11 (zie randnummer 3.3, eerste alinea) luidt:

“Overwegende dat de beroepsinstantie aan de hand van de toelichting door AG SOB Gent vaststelt dat de vraag om documenten voortspuit uit een initiële vraag om uitleg die niet valt af te leiden uit bestaande, concreet aanwijsbare bestuursdocumenten; dat, aangezien die vraag om uitleg niet afdwingbaar is op grond van het stramien van het openbaarheidsdecreet, ook de tweede hiermee onlosmakelijk verbonden vraag tot het bekomen van documenten, niet afdwingbaar is op grond van het openbaarheidsdecreet; dat het beroepsschrift voor dit onderdeel bijgevolg als onontvankelijk moet worden beschouwd.”

De motivering van de tweede bestreden beslissing met betrekking tot de vraag vermeld onder punt 12 (zie randnummer 3.3, eerste alinea) luidt:

“Overwegende dat de beroepsinstantie zich niet van [de] indruk kan ontdoen dat deze vraag van Value Retail breder gaat dan enkel een vraag om uitleg met betrekking tot voorhanden zijnde bestuursdocumenten aangezien de vraag betrekking heeft op de naleving door o.a. AG SOB Gent en het toepasbaar zijn van de overheidsopdrachtenreglementering; dat de vraag tevens voor een deel betrekking heeft op de naleving van de overheidsopdrachtenregelgeving in de toekomst; dat een dergelijke informatieve vraag geen loutere vraag om uitleg bij bepaalde bestuursdocumenten blijkt te zijn en bijgevolg geen vraag is waarvan het antwoord afdwingbaar is op grond van het openbaarheidsdecreet.”

9.6. Samengevat komt de motivering erop neer dat de kwestieuze vragen, met uitzondering van de derde vraag vermeld op pagina 3 van de aanvraag van 6 maart 2012, geen vragen tot toegang tot of uitleg over een

bepaald bestuursdocument betreffen. De verwerende partij gaat met deze beoordeling niet de grenzen van de redelijkheid te buiten. Zoals de verzoekende partij immers zelf aangeeft, strekken de vragen er in essentie toe, te weten te komen “of de wetgeving overheidsopdrachten van toepassing was bij de oprichting van de nv Grondbank The Loop en bij de keuze van de private partner” en of de nv Grondbank The Loop, de stad Gent of het AG SOB Gent er thans en in de toekomst (zullen) toe gehouden zijn de wetgeving overheidsopdrachten na te leven. De verzoekende partij is niet bij machte enige aanwijzing te geven over mogelijke bestuursdocumenten waaruit het antwoord op die vragen zou kunnen of moeten blijken.

9.7. Met betrekking tot de derde vraag, vermeld op pagina 3 van de aanvraag van 6 maart 2012, is de verwerende partij terecht van oordeel dat “de uitleg niet zomaar uit één of meer bepaalde bestuursdocumenten valt af te leiden en dat op zijn minst een verwerking of een analyse en een oplijsting vereist is om het gevraagde te bezorgen, hetgeen [...] volgens artikel 20, § 1 buiten het wettelijk stramien van de openbaarheid van bestuursdocumenten valt”.

9.8. Bijgevolg kan niet worden aangenomen dat de beroepsinstantie de grenzen van de redelijkheid heeft overschreden of enige andere in het middel aangevoerde rechtsregel zou hebben geschonden, door te oordelen dat een antwoord op de kwestieuze vragen niet afdwingbaar is op grond van het openbaarheidsdecreet.

Het middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

10.1. De verzoekende partij voert in een derde middel de schending aan van de artikelen 13, 6°, en 14, 3°, van het openbaarheidsdecreet, de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, de materiële- en formelemotiveringsplicht en het

zorgvuldigheids-, evenredigheids-, motiverings- en redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij betwist de deugdelijkheid van de motivering van de eerste bestreden beslissing, waarbij de beroepsinstantie de uitzonderingsbepalingen van de artikelen 13, 6°, en 14, 3°, van het openbaarheidsdecreet inroept om de openbaarmaking van de onder de punten 1 en 2 van pagina 1 van de brief van 6 maart 2012 gevraagde documenten, zijnde de (ontwerp)aandeelhoudersovereenkomst van de nv Grondbank The Loop, te weigeren. Ook betwist zij de deugdelijkheid van de motivering van de tweede bestreden beslissing, waarbij op deze gronden de openbaarmaking van de onder punt 8 van pagina 2 van dezelfde brief van 6 maart 2012 gevraagde documenten, zijnde alle documenten met betrekking tot de voorrang op de aankoop van de kavel, wordt geweigerd.

Wat de eerste, absolute uitzonderingsgrond, vermeld in artikel 13, 6°, van het openbaarheidsdecreet, betreft, voert zij aan dat de verwerende partij niet *in concreto* heeft aangetoond dat de openbaarmaking afbreuk doet aan één van de opgesomde belangen (onder andere informatie die vrijwillig door derden werd verstrekt en die uitdrukkelijk als vertrouwelijk is bestempeld). Een verwijzing naar de mening van het AG SOB Gent of het gebruik van een standaardformulering volstaat niet. De verwerende partij toont ook niet aan dat de derde zich, op het moment dat die informatie wordt overhandigd of meegedeeld aan het AG SOB Gent, uitdrukkelijk heeft verzet tegen een mogelijke (volledige) openbaarmaking aan derden en dat de gevraagde documenten in hun geheel vertrouwelijk zouden zijn. Indien blijkt dat bepaalde gedeelten van de gevraagde documenten vertrouwelijk zijn, dan moeten ze tenminste gedeeltelijk openbaar gemaakt worden in overeenstemming met artikel 9 van het openbaarheidsdecreet. Het door de verwerende partij ingeroepen geheimhoudingsbeding geldt niet indien één van de partijen wettelijk verplicht is om de informatie te verschaffen, wat *in casu* het geval is aangezien het AG SOB Gent en vervolgens de verwerende partij verplicht waren om krachtens het

openbaarheidsdecreet informatie te verschaffen, in het bijzonder wat de aandeelhoudersovereenkomst zelf betreft.

Wat de tweede, relatieve uitzonderingsgrond, vermeld onder artikel 14, 3°, van het openbaarheidsdecreet, betreft, betoogt de verzoekende partij dat de bestreden beslissingen geen enkele precieze indicatie geven over mogelijke vertrouwelijke commerciële of industriële gegevens en zich beperken tot een verwijzing naar de mening van het AG SOB Gent daaromtrent. De bestreden beslissingen beperken zich ertoe om standaard- en vage overwegingen te gebruiken, zonder die concreet op de gevraagde documenten toe te passen.

De verzoekende partij meent ook dat de plicht tot onpartijdigheid werd geschonden doordat de uitzonderingsgronden van het openbaarheidsdecreet in de bestreden beslissingen zeer breed werden geïnterpreteerd. Ook het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel werden geschonden, aangezien de verwerende partij de ingeroepen weigeringsgronden gevalideerd heeft zonder evenwichtige beoordeling van alle betrokken belangen, waaronder die van de verzoekende partij.

10.2. In haar laatste memorie blijft de verzoekende partij er bij dat de bestreden beslissingen zich tevens beroepen op de uitzonderingsbepaling van artikel 13, 6°, van het openbaarheidsdecreet. Zij verwijst daartoe nogmaals naar bladzijde vijf van de eerste bestreden beslissing en bladzijde 8 van de tweede bestreden beslissing.

Voorts betwist zij met klem dat de standaardgegevens van een aandeelhoudersovereenkomst, zoals de inbrengwaarde van de gronden, de vrijwaringsverplichtingen van de betrokken partijen, de verdeling van aandelen, de winstverdeling, de verdeling van kosten, de overdracht van aandelen en de financiering van de vennootschap noodzakelijk vertrouwelijk zijn. Bovendien is het volgens haar niet geloofwaardig dat alle gevraagde documenten in hun geheel vertrouwelijk zouden zijn of als volledig vertrouwelijk bestempeld zouden zijn.

Beoordeling

11.1. De verwerende partij dringt in haar laatste memorie niet langer aan op de in haar memorie van antwoord aangevoerde *exceptio obscuri libelli*, zodat er geen uitspraak moet worden over gedaan.

11.2. Anders dan de verzoekende partij dit ziet, steunen de bestreden beslissingen zich voor de afwijzing van de vraag tot openbaarmaking enkel op de uitzonderingsbepaling van artikel 14, 3°, en derhalve niet op artikel 13, 6°, van het openbaarheidsdecreet. Het middel mist in zoverre feitelijke grondslag.

11.3. Artikel 14, 3°, van het openbaarheidsdecreet luidt:

“De in artikel 4 genoemde instanties wijzen een aanvraag tot openbaarmaking af, voor zover die geen betrekking heeft op milieu-informatie, indien ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van één van de volgende belangen:

[...]

3° het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie, wanneer deze informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is met de openbaarheid instemt.”

Deze bepaling vereist dat, aangezien de openbaarmaking de regel is, de afwijzing ervan deugdelijk wordt gemotiveerd na een zorgvuldige belangenafweging. Bij de beoordeling van deze belangenafweging komt het de Raad van State niet toe een eigen afweging in de plaats van de beroepsinstantie te maken, maar alleen om een wettigheidstoezicht op de afweging van de beroepsinstantie uit te oefenen.

11.4. De eerste bestreden beslissing, bevestigd door de tweede bestreden beslissing, overweegt wat volgt:

“Overwegende dat de beroepsinstantie na lezing van (het ontwerp van) de aandeelhoudersovereenkomst het AG SOB Gent kan bijtreden in de stelling dat de aandeelhoudersovereenkomst alsook het ontwerp ervan gegevens bevatten aangaande o.m. de inbrengwaarde van de gronden, de vrijwaringsplichten van de betrokken partijen, de verdeling van aandelen, de winstverdeling, de verdeling van kosten, de overdracht van aandelen, de

ontwikkelingsstrategie, de financiering van de vennootschap en de oprichting van ontwikkelingsvennootschappen (zgn. SPV's) en de hiermee gepaard gaande vergoedingen;

Overwegende dat dient te worden vastgesteld dat deze aandeelhoudersovereenkomst, gelet op de opgenomen bepalingen, grotendeels dienst doet als een soort leidraad op basis waarvan onderhandelingen kunnen gevoerd worden met kandidaat-kopers of ontwikkelaars binnen het projectgebied The Loop; dat er wel degelijk sprake kan zijn van een risico op speculatieve daden welke voorkennis van informatie uit deze aandeelhoudersovereenkomst kan meebrengen en een concurrentieel voordeel kan verschaffen aan kandidaten die interesse tonen in de ontwikkeling van (een deel van) het projectgebied wanneer deze kandidaten, voorafgaand aan enige onderhandeling, op de hoogte zijn binnen welke lijnen of afspraken haar gesprekspartner met betrekking tot het project The Loop (AG SOB Gent, NV Grondensbank The Loop of NV Schoonmeers-Bugten) zich moet of kan bewegen; dat de door AG SOB Gent ingeroepen economische belangen geacht moeten worden te primeren op het belang van de openbaarheid van (het ontwerp van de) aandeelhoudersovereenkomst;

Overwegende dat AG SOB Gent aan de beroepsinstantie meedeelde dat tevens de NV Schoonmeers-Bugten zich op 13 april 2012 verzette tegen de gevraagde openbaarmaking van (het ontwerp van) aandeelhoudersovereenkomst.”

11.5. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt, heeft de voormelde motivering meer om het lijf dan loutere standaardoverwegingen of verwijzingen naar de mening van het AG SOB Gent. Zij doet er in tegendeel van blijken dat de beroepsinstantie na een onderzoek *in concreto* van de bepalingen opgenomen in de aandeelhoudersovereenkomst meent dat deze beschouwd kunnen worden als commerciële gegevens van die onderneming, en dat inzonderheid het openbaar maken van deze bedrijfseigen informatie de mogelijkheid creëert dat aan toekomstige geïnteresseerde kandidaten een competitief voordeel wordt gegeven. In overeenstemming met de uitweg die artikel 14, 3°, van het openbaarheidsdecreet biedt, is de beroepsinstantie ook nagegaan of desondanks de betrokken onderneming kon instemmen met een openbaarmaking, wat te dezen niet het geval was. De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat de verwerende partij, door aldus te oordelen, de uitzonderingsbepaling van artikel 14, 3°, van het openbaarheidsdecreet verkeerd zou hebben geïnterpreteerd en gevalideerd, zonder een evenwichtige beoordeling van alle betrokken belangen.

11.6. Wat ten slotte het betoog van de verzoekende partij betreft dat het niet geloofwaardig is dat alle gevraagde documenten in hun geheel vertrouwelijk zouden zijn of als volledig vertrouwelijk afgestempeld zouden zijn, dient vastgesteld dat zij zich ter zake beperkt tot een loutere bewering en in het middel ook geen schending aanvoert van artikel 9 van het openbaarheidsdecreet. De verzoekende partij blijkt er bovendien verkeerdelijk van uit te gaan dat de Raad van State bevoegd is om zijn oordeel betreffende de vertrouwelijkheid van de documenten in de plaats van de overheid te stellen.

Het middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

12.1. De verzoekende partij voert in een vierde middel de schending aan van artikel 7 van het openbaarheidsdecreet, de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, de materiële- en formelemotiveringsplicht en het zorgvuldigheids-, evenredigheids-, motiverings- en redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In een eerste middelonderdeel betwist de verzoekende partij de beoordeling van de eerste bestreden beslissing waarbij haar beroep met betrekking tot het punt 3 van bladzijde 1 van de brief van 6 maart 2012 onontvankelijk wordt verklaard. Zij zet uiteen dat zij tot op heden (en ondanks het overmaken door de stad Gent van vijf nieuwe documenten) nog niet alle bijlagen bij de vier gevraagde documenten, vermeld onder punt 3, ontvangen heeft, of dat ze onvolledig werden overgemaakt. Haar beroep heeft dan ook nog altijd een voorwerp, aangezien tot op heden nog niet alle bijlagen werden overgemaakt.

In een tweede middelonderdeel betwist de verzoekende partij de beoordeling van de tweede bestreden beslissing, waarbij haar beroep met

betrekking tot de “punten 1, 3, 4, 5 en 6” en “punt 10” van bladzijde 2 van dezelfde brief van 6 maart 2012 ongegrond wordt verklaard. Zij betoogt dat het niet geloofwaardig is dat het AG SOB Gent, als overheidsbedrijf van de stad Gent en als publieke partner van de nv Grondbank The Loop, de gevraagde documenten (wat “punten 1, 3, 4, 5 en 6” betreft) niet in haar bezit zou hebben. Wat betreft de documenten onder “punt 10”, is het volgens haar evenmin geloofwaardig dat het AG SOB Gent geen lijst heeft van de kadastrale percelen waarop de geplande Factory Outlet (field 12) ontwikkeld zal worden.

Ten slotte stelt zij dat het middel zijn voorwerp bewaart, niettegenstaande de stad Gent op 17 augustus 2012 vijf nieuwe documenten heeft overgemaakt, aangezien de gevraagde documenten onder punt 3 van bladzijde 1 en onder de punten 4 tot 6 van bladzijde 2 van de brief van 6 maart 2012 tot op heden niet of onvolledig werden overgemaakt.

12.2. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij dat het niet geloofwaardig is, gelet op de schaal en het belang van het project “The Loop” voor de stad Gent en haar ontwikkelingsbedrijf, dat het AG SOB Gent (thans Sogent), over de kwestieuze documenten niet zou beschikken. Het project “The Loop” wordt trouwens op de website van laatstgenoemde vermeld.

Beoordeling

13.1. De verzoekende partij zet niet uiteen op welke wijze zij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur geschonden acht. *De exceptio obscuri libelli* opgeworpen door de verwerende partij is in zoverre gegrond.

13.2. De in het eerste middelonderdeel geïmprimeerde documenten betreffen deze aangegeven onder punt 3, a tot en met d, vermeld op de eerste bladzijde van de brief van 6 maart 2012 (zie randnummer 3.3, eerste alinea). Met betrekking tot deze documenten, dient vastgesteld dat in de eerste bestreden beslissing wordt gesteld dat de gevraagde documenten op 19 april 2012 zijn

overgemaakt aan de verzoekende partij, zodat het beroepschrift, wat dit onderdeel betreft, als ongegrond wordt beschouwd.

De in dit middelonderdeel betwiste beoordeling hangt samen met het tweede middel, in zoverre dit kritiek uit op het niet-ontvankelijk bevinden door de eerste bestreden beslissing van het beroepschrift, waar dit het ontbreken van de bijlagen bij de overgemaakte documenten bij de genoemde beslissing van de stad Gent van 19 april 2012 aanklaagt. Bij de beoordeling van het tweede middel is deze kritiek niet gegrond bevonden (zie randnummers 9.2 en 9.3). Daaruit volgt dat de verwerende partij zich, wat punt 3 van bladzijde 1 van de brief van 6 maart 2012 betreft, kon beperken tot het onderzoek of de instantie die over de gevraagde documenten beschikt, gevolg heeft gegeven aan het verzoek tot openbaarmaking van de gevraagde documenten, zonder bijlagen. De verzoekende partij betwist niet dat de onder punt 3 van bladzijde 1 van de brief van 6 maart 2012 genoemde documenten haar bij schrijven van 19 april 2012 door de stad Gent zijn overgemaakt, maar voert aan dat haar tot op heden nog steeds niet alle bijlagen zijn meegedeeld. Teruggrijpend naar de beoordeling van het tweede middel, dient gesteld dat lopende een nieuwe termijn voor de stad Gent om over het verzoek tot openbaarmaking van de onder punt 3 van de brief van 6 maart 2012 gevraagde documenten met inbegrip van de bijlagen uitspraak te doen, het onderzoek naar de openbaarmakingsplicht van de bijlagen buiten het bestek van de eerste bestreden beslissing viel.

Het eerste middelonderdeel is in zoverre ongegrond.

13.3. De in het tweede middelonderdeel bedoelde documenten betreffen deze aangegeven onder de punten 3 e en f, 4, 5 en 6 van de brief van 6 maart 2012, alsook het punt 10 van deze brief (zie randnummer 3.3, eerste alinea).

Met betrekking tot de documenten, aangegeven onder de punten 3 e en f, 4, 5 en 6, oordeelt de beroepsinstantie in de tweede bestreden beslissing:

“Overwegende dat AG SOB Gent, nadat zij op 6 juni 2012 door de beroepsinstantie om toelichting werd gevraagd, per e-mail d.d. 13 juni 2012 aan de beroepsinstantie bevestigde dat de gevraagde stukken effectief niet in het bezit van het AG SOB Gent zijn maar (vermoedelijk) wel in het bezit zijn van de Stad Gent of NV Grondbank The Loop; dat het hier documenten betreft die betrekking hebben op de ontwikkeling van een project door de NV Grondbank The Loop, die daartoe als projectvennootschap en grondbank door de betrokken partners is opgericht; dat het volgens AG SOB Gent dan ook niet abnormaal is dat een aantal van die stukken niet in het bezit zijn van één of meer afzonderlijke projectpartners, maar wel in het bezit zijn van de projectvennootschap;

Overwegende dat artikel 3, 4° van het openbaarheidsdecreet bepaalt dat een bestuursdocument een drager, in welke vorm ook, van informatie is waarover een bestuursinstantie beschikt; dat nu gebleken is dat AG SOB Gent niet beschikt over de gevraagde documenten vermeld onder de punten 1, 3, 4, 5 en 6; dat de beroepsinstantie dan ook redelijkerwijze niet anders kan besluiten dan dat het beroepschrift als ongegrond moet worden beschouwd; dat er geen afschrift kan worden verleend van documenten waarover AG SOB Gent, op het moment van het oorspronkelijke verzoek van de beroeper, niet (meer) beschikt.”

Met betrekking tot het document vermeld onder punt 10, oordeelt de beroepsinstantie in de tweede bestreden beslissing:

“Overwegende dat de beroepsinstantie vaststelt dat Value Retail vroeg naar een kadastraal percelenplan met een reeks bijhorende gegevens, waarvan AG SOB Gent stelt dat ze niet in het bezit van dergelijke documenten die het geheel van de gevraagde informatie bevatten; dat, voor wat betreft het gedeelte waar Value Retail vroeg om de aanduiding van kadastrale nummers, AG SOB Gent tegenover de beroepsinstantie stelt dat een dergelijk verzoek de aanmaak van nieuwe documenten impliceert; dat de beroepsinstantie hieruit redelijkerwijze afleidt dat AG SOB Gent niet beschikt over enig bestaand document waarop zich (een combinatie van) de gevraagde gegevens bevinden; dat de aanduiding op een plan van de percelen op welke de geplande outlet zou komen, met hierbij de aanduiding van de huidige zakelijke rechten op die percelen als zodanig niet voorhanden is; dat artikel 3, 4° van het openbaarheidsdecreet een bestuursdocument definieert als de drager, in welke vorm ook, van informatie waarover een instantie beschikt; dat nu blijkt dat AG SOB Gent niet over de in het eerste gedeelte van punt 10 gevraagde bestuursdocumenten beschikt; dat het beroep voor dit onderdeel bijgevolg ongegrond is.”

13.4. Gelet op de hiervoor geciteerde overwegingen, dient vastgesteld dat de tweede bestreden beslissing op afdoende wijze uiteenzet waarom aan het verzoek tot inzage geen gevolg kan worden gegeven. De verzoekende partij

beperkt haar betoog in wezen tot de bewering dat de motivering dat het AG SOB Gent de gevraagde documenten niet in haar bezit heeft, niet geloofwaardig is en alludeert op pogingen van het AG SOB Gent om haar betrachtingen om informatie te verkrijgen over het project “The Loop” te belemmeren. Zij maakt evenwel niet aannemelijk waarom de voormelde motivering ongeloofwaardig zou zijn.

Het middel is, in zoverre ontvankelijk, niet gegrond.

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 negentien december 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Lust