

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 236.367 van 8 november 2016
in de zaak A. 215.876/X-16.629.**

In zake : de NV KATOEN NATIE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Barteld Schutyser
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 99
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 en
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Erwin Simons
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 106

tegen :

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

Tussenkommende partij :

 het GEMEENTELIJK HAVENBEDRIJF ANTWERPEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten David D’Hooghe en Rozanne Vander Hulst
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Loksumstraat 25
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 mei 2015, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie van 20 maart 2015 (OVB/2015/35), waarin is besloten om het beroepschrift van de raadslieden van

de verzoekende partij, optredend in naam van de verzoekende partij, wat betreft de aanvraag tot openbaarmaking van de notulen van de raad van bestuur van het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen van 2003 t.e.m. 2012, zonder bijlagen, en van de maanden juni, juli, november en december 2012, met bijlagen, ongegrond te verklaren”.

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.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 15 september 2015. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 oktober 2016.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Barteld Schutyser, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Nathan Burssens, die *loco* advocaat Patrick Devers verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat David D’Hooghe, die verschijnt voor de tussenkomende 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. De verzoekende partij is een onderneming met maatschappelijke zetel te Antwerpen, gespecialiseerd in logistieke, semi-industriële en havendiensten. Zij is de moedervernootschap van de nv Seaport Terminals, die op haar beurt de moedervernootschap is van de nv ABES. Laatstgenoemde vennootschappen zijn beide concessiehouders in de Antwerpse haven, op grond van concessieovereenkomsten die volgens verklaringen van de verzoekende partij op 20 mei 1992 en op 11 augustus 2008 met de tussenkomende partij werden gesloten.

Deze concessieovereenkomsten bevatten een zogenaamde “tonnenmaatverplichting” om jaarlijks een minimum aan tonnage te behandelen, bij gebreke waaraan per ontbrekende ton een tonnagevergoeding zal verschuldigd zijn.

3.2. Met een aangetekende brief van 5 december 2012 vraagt de verzoekende partij “en de met haar verbonden ondernemingen” op grond van het decreet van 26 maart 2004 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: het openbaarheidsdecreet) aan de tussenkomende partij een kopie van vijftien relevante concessieovereenkomsten waarin clausules met volume- en trafiekverplichtingen zijn opgenomen, evenals een overzicht van de volumes en de betalingen of niet-betalingen die over de laatste tien jaar onder deze concessieovereenkomsten zijn uitgevoerd. Tevens wordt kopie gevraagd van alle verslagen van de raad van bestuur van de tussenkomende partij van de laatste vijf jaar. Daarenboven wordt gevraagd naar de redenen waarom de relevante

clausules niet op negen van de vijftien betrokken concessiehouders zijn toegepast.

3.3. De gevraagde kopie van de vijftien relevante concessieovereenkomsten waarin clausules met volume- of trafiekverplichtingen zijn opgenomen, evenals het gevraagde overzicht van de volumes en de betalingen of niet-betalingen die over de laatste tien jaar onder deze concessieovereenkomsten zijn uitgevoerd, worden aan de raadsleden van de verzoekende partij “en de met haar verbonden ondernemingen” bezorgd, als bijlage bij een schrijven van de tussenkommende partij van 21 december 2012.

Het verzoek om een kopie van alle verslagen van de raad van bestuur over de laatste vijf jaar te verkrijgen, wordt in datzelfde schrijven niet ingewilligd. De tussenkommende partij is van oordeel dat de aanvraag kennelijk onredelijk is en er wordt gevraagd om deze te specificeren, overeenkomstig artikel 18 van het openbaarheidsdecreet.

3.4. Met een brief van 3 januari 2013 specificeren de verzoekende partij “en de met haar verbonden ondernemingen” hun initiële vraag tot inzage in de bestuursdocumenten en breiden zij deze ook uit. Zij wensen inzage in de volledige tekst van de notulen, zonder de bijlagen, van de raad van bestuur van de tussenkommende partij van de jaren 2003 tot en met 2012. Voor de notulen van de maanden juni en juli 2012 en die van de vergaderingen van de raad van bestuur van 6 november 2012 en 18 december 2012 wordt tevens inzage in de bijlagen gevraagd. In het geval dat een gedeconfidentialiseerde versie van de gevraagde bestuursdocumenten, om reden dat deze commerciële informatie zouden bevatten, zou worden overgemaakt, verzoeken zij een verklaring op eer te willen toevoegen dat de niet meegedeelde passages geen betrekking hebben op de tonnagevergoedingen of op afwijkingen van concessiecontracten.

Zij breiden hun verzoek tot inzage voorts uit tot de laatste versie van de gecoördineerde statuten van de tussenkommende partij en van het intern reglement van haar raad van bestuur of enige tekst die daarmee vergelijkbaar is.

Ten slotte vragen zij alle bijlagen te ontvangen die betrekking hebben op afwijkingen van de concessieverplichtingen, van de minimumverplichtingen en van de boetes die betaald moeten worden.

3.5. Bij brief van 16 januari 2013 bevestigt de tussenkomende partij haar eerder standpunt dat de aanvraag tot inzage in de notulen en kopie van alle bijlagen die betrekking hebben op afwijkingen van de concessieverplichtingen, van de minimumverplichtingen en van de boetes die moeten betaald worden een algemene aanvraag betreft, die gepaard zou gaan met een zeer arbeidsintensief en tijdrovend werk. De aanvraag tot inzage wordt afgewezen op grond van artikel 11, 1°, van het openbaarheidsdecreet, waarin bepaald is dat een aanvraag die kennelijk onredelijk blijft of op een te algemene wijze geformuleerd blijft, mag worden afgewezen. Bovendien bepaalt artikel 20 van dit decreet volgens de tussenkomende partij uitdrukkelijk dat een aanvraag tot openbaarmaking voor de instantie geen verplichting meebrengt om het gevraagde bestuursdocument te verwerken of te analyseren. Dit geldt volgens de tussenkomende partij des te meer nu zij zich niet van de indruk kan ontdoen dat de documenten bewust worden opgevraagd in het kader van een rechtsgeding, aangezien onder meer de verzoekende partij in de media beweert reeds een klacht te hebben ingediend bij de Europese Commissie. De brief concludeert dat de openbaarmaking tevens wordt afgewezen in toepassing van artikel 14, 4°, van het openbaarheidsdecreet.

In datzelfde schrijven wordt gesteld dat een kopie van de statuten en het intern reglement wel zullen worden overgemaakt.

Wat betreft de specifiek gedetailleerd opgesomde notulen van juni, juli, november en december 2012, zal volgens het schrijven een kopie van de agenda worden overgemaakt, op basis waarvan vervolgens al dan niet specifieke agendapunten kunnen worden aangevraagd.

3.6. In antwoord op een schrijven van de verzoekende partij van 24 januari 2013 en een daaropvolgend schrijven van 31 januari 2013, maakt de

tussenkomen de partij op 14 februari 2013 een kopie over van de volgende bestuursdocumenten:

- stukken uit de notulen van de raad van bestuur die betrekking hebben op concessies: agendapunten 122110 en 122126 van de notulen van de vergadering van de raad van bestuur van 3 juli 2012, agendapunt 103307 van de notulen van de vergadering van de raad van bestuur van 5 oktober 2010, agendapunten 123356, 123488, 123381, 123383 van de notulen van de vergadering van de raad van bestuur van 6 november 2012;
- de collectieve beslissing tot bescherming van de stukgoedsector uit 2004/2005: besluit nr. 050908;
- bijkomende concessieovereenkomsten met Holcim, Antwerp for Storage, NHS, Colombus, ASI en LBC.

3.7. Onder meer de verzoekende partij dient op 15 februari 2013 een beroep in bij de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie (hierna: de beroepsinstantie) tegen de weigeringsbeslissing van de tussenkomen de partij van 16 januari 2013 om afschrift te verlenen van de notulen van de raad van bestuur voor de periode van 2003 tot en met 2012.

3.8. De beroepsinstantie besluit op 14 maart 2013 het beroep ontvankelijk te verklaren, het beroep zonder voorwerp af te wijzen voor zover het betrekking heeft op bestuursdocumenten die door de tussenkomen de partij alsnog zijn verschaft en het voor het overige ongegrond te verklaren, in essentie met toepassing van artikel 11, 1°, van het openbaarheidsdecreet.

3.9. Op verzoek van onder anderen de verzoekende partij vernietigt de Raad van State bij arrest nr. 229.270 van 21 november 2014 de voormelde beslissing van de beroepsinstantie “in zoverre daarin is besloten om het beroepschrift van de nv Katoen Natie wat betreft het verzoek tot openbaarmaking van de notulen van de raad van bestuur van de jaren 2003 tot en met 2012, zonder bijlagen, met uitzondering van de notulen van de maanden juni, juli, november en december van dit laatste jaar, ongegrond te verklaren”.

3.10. Op 22 december 2014 beslist het directiecomité van de tussenkomen­de partij om de weigeringsbeslissing van 16 januari 2013 in te trekken en een nieuwe beslissing te nemen.

De vraag van de verzoekende partij tot openbaarmaking van de notulen van de raad van bestuur van de jaren 2003 tot en met 2012, zonder bijlagen, met uitzondering van de notulen van de maanden juni, juli, november en december van dit laatste jaar, wordt opnieuw geweigerd.

De tussenkomen­de partij blijft bij haar mening dat dit verzoek kennelijk onredelijk is en dus moet worden afgewezen op grond van artikel 11, 1°, van het openbaarheidsdecreet. Een en ander wordt meer bepaald als volgt gemotiveerd:

“Het lijkt niet evident dat de beroepsinstantie elementen in aanmerking zou nemen die niet werden opgenomen in de beslissing van het GHA. Om die reden is het aangewezen dat het GHA meteen overgaat tot een nieuwe beslissing, rekening houdend met het arrest van de Raad van State, en ter zake een nieuwe gemotiveerde beslissing neemt.

Gezien de inhoud van het arrest van de Raad van State werd daarom meer in concreto nagegaan wat precies geve­rgd zou worden van het GHA, indien de vraag tot openbaarmaking inhoudelijk effectief wordt onderzocht en beoordeeld.

In dat verband werd vastgesteld dat de aanvraag van Katoen Natie betrekking heeft op de notulen van tien jaren, waarbij rekening moet worden gehouden met negen tot twaalf vergaderingen per jaar. Verder werden de digitaal beschikbare agenda’s (2006 tot 2012) gescreend en werd vastgesteld dat elke vergadering gemiddeld 133 bladzijden (zonder bijlagen) bevat, verdeeld over gemiddeld 26 agendapunten per vergadering. Dit komt bij benadering (voor de volledige periode) neer op ongeveer 105 vergaderingen, 14.000 bladzijden, 2.730 agendapunten.

De notulen van de raad van bestuur worden gecentraliseerd bewaard, digitaal sedert 2006, op papier tot en met 2005. De digitale documenten zijn relatief eenvoudig raadpleegbaar, de papieren documenten moeten in het klas­sement opgezocht worden. De opzoekproce­dure op zich is niet moeilijk of tijdrovend, alles hangt af van het te verwerken volume.

Het centraal secretariaat is belast met de behandeling van de aanvragen in het kader van openbaarheid van bestuur. Het contacteert bij een aanvraag de dienst die verantwoordelijk is voor het betreffende bestuursdocument met de vraag voor een inhoudelijke screening van het bestuursdocument op elementen die aanleiding kunnen geven tot een gehele of gedeeltelijke weigering van openbaarmaking, en raadpleegt in geval van twijfel ook de juridische dienst van het GHA. Voor de behandeling van de aanvraag voor

één enkel bestuursdocument zijn aldus twee of drie afdelingen van het GHA betrokken.

Bij de behandeling van de notulen van de raad van bestuur volstaat het niet om in de inhoudstafel van elke vergadering te raadplegen om te weten of een bepaald agendapunt openbaar kan gemaakt worden of niet. Dit gaat enkel op voor een beperkt aantal agendapunten. Voor de meeste agendapunten is raadpleging van de inhoud van de notulen nodig om te kunnen inschatten of er vertrouwelijke informatie in vervat is.

Bijgevolg blijkt dat de behandeling van de aanvraag van Katoen Natie zou vergen dat 14.000 bladzijden notulen zouden worden doorgenomen, vaak door meerdere diensten, vermits het aan de ter zake bevoegde diensten toekomt om het al dan niet vertrouwelijk karakter ervan te bepalen.

In dat verband is er trouwens rekening mee te houden dat uit de aard van de opgevraagde bestuursdocumenten (notulen van de raad van bestuur) voortvloeit dat zij in grote mate belangrijke strategische dossiers bevatten die vertrouwelijke bedrijfsinformatie van de Haven zelf bevatten, en die dus gevoelig zijn voor de concurrentiepositie van de Antwerpse haven, in relatie tot de andere havens waarmee de Antwerpse haven in concurrentie staat.

Daarnaast vormen agendapunten over concessiedossiers één substantieel onderdeel van de notulen van de raad van bestuur. Gezien Katoen Natie nv zelf een concessionaris van het GHA is, moet vermeden worden dat Katoen Natie nv op deze manier vertrouwelijke bedrijfsinformatie van haar rechtstreekse en onrechtstreekse concurrenten in handen kan krijgen, en moeten alle concessiedossiers door de dienst Patrimoniumbeheer van het GHA gescreend worden.

Bij wijze van proef werden gedurende een uur lang de notulen van de raad van bestuur gescreend, met het oog op mogelijke openbaarmaking van de agendapunten.

Daaruit is gebleken wat volgt:

- op een uur werden 150 bladzijden gescreend
- van de gescreende bladzijden dienden er 100 bladzijden voor tweede screening worden overgemaakt aan een andere dienst (bv. Patrimonium; Financiële Dienst;...)

Bij wijze van extrapolatie betekent dit dus dat:

- 14.000 bladzijden gescreend zouden moeten worden door één persoon (die dispatcht naar een andere dienst indien daar reden voor bestaat)
- 9.333 bladzijden door een andere dienst zouden moeten worden gescreend
- Aan 150 bladzijden per uur, zou het gehele werk 155 uren vergen, hetzij ruim 20 mandagen.

Daarnaast vraagt de administratieve afhandeling ook de nodige tijd:

- Het opzoeken en afdrukken van de digitaal beschikbare agendapunten duurt ongeveer 5 minuten per agendapunt. Voor ongeveer 1.911 agendapunten (op een totaal van 2.730 agendapunten, waarvan 7 jaren digitaal beschikbaar zijn) komt dat neer op 159 uren, hetzij bijna 21 mandagen.
- Het opzoeken en kopiëren van de agendapunten die niet digitaal beschikbaar zijn, duurt ongeveer 10 minuten per agendapunt. Voor

ongeveer 819 agendapunten komt dat neer op 137 uren, hetzij bijna 18 mandagen.

De totale verwerking kost dus ongeveer 59 mandagen, dit terwijl een bestuur normaal geacht wordt over 15 kalenderdagen te beschikken om een vraag tot openbaarmaking te beantwoorden.

Derhalve staat vast dat het screenen van al de beslissingen van de raad van bestuur op elementen die aanleiding kunnen geven tot een gehele of gedeeltelijke weigering van openbaarmaking, dermate tijdrovend is en de administratie dermate zwaar belast dat zulks niet meer als redelijk kan worden beschouwd, zelfs niet voor een bestuur met omvang en de ondersteuning als het GHA.

Om bovenstaande redenen oordeelt het GHA dat de aanvraag van Katoen Natie nv kennelijk onredelijk is en op te algemene wijze geformuleerd.”

3.11. Op 4 februari 2015 tekent de verzoekende partij tegen deze nieuwe weigeringsbeslissing beroep aan bij de beroepsinstantie.

3.12. Bij beslissing van de beroepsinstantie van 20 maart 2015 wordt het beroep ontvankelijk maar ongegrond verklaard.

Dit is het bestreden besluit, dat als volgt is gemotiveerd:

“Overwegende dat de Raad van State in zijn arrest nr. 229.270 van 21 november 2014 heeft geoordeeld dat de beroepsinstantie in haar beslissing OvB/2013/34 niet met de vereiste omzichtigheid het volume van de gevraagde documenten heeft bepaald; dat de beroepsinstantie om deze reden naar aanleiding van het voorliggende beroepschrift op 20 februari 2015 een plaatsbezoek heeft gedaan in de kantoren van het GHA; dat het daar een volledig zicht heeft gekregen op de notulen van de raad van bestuur, met name hoe deze notulen opgemaakt zijn, hoe zij worden gearchiveerd en op welke manieren het mogelijk is om de notulen te screenen op mogelijke decretale uitzonderingsgronden;

Overwegende dat voor de vergaderingen van de raad van bestuur telkens een agenda wordt opgemaakt; dat het hier gaat om een eenvoudige oplijsting van de behandelde punten, zonder meer; dat vervolgens per agendapunt een uitgebreide tekst volgt, waarin de feitelijke context en de motivering voor de te nemen beslissing in extenso wordt opgenomen, op het einde gevolgd door de uiteindelijke beslissing van de raad van bestuur; dat de beroepsinstantie heeft kunnen vaststellen dat deze tekst, namelijk de context/motivering en de eigenlijke beslissing, niet te scheiden is; dat dit ‘corpus’ van de verslagen per agendapunt één geheel vormt;

Overwegende dat de bijlagen bij de agendapunten achteraan het verslag zijn bijgevoegd; dat deze bijlagen wel kunnen worden gescheiden van de

eigenlijke notulen; dat ook de agenda zelf kan worden afgescheiden van de eigenlijke notulen;

Overwegende dat de notulen tot en met 2005 enkel in papieren versie beschikbaar zijn; dat deze, samen met de bijlagen, per vergadering worden bijgehouden in archiefdozen; dat vanaf 2006 een digitale versie van de notulen beschikbaar is;

Overwegende dat, wat het volume aan documenten betreft, het GHA in zijn weigeringsbeslissing een uitgebreide berekening maakt van het totale volume aan bladzijden; dat hieruit is gebleken dat negen tot twaalf vergaderingen per jaar worden gehouden, waarbij elke vergadering gemiddeld 26 agendapunten telt; dat elk verslag gemiddeld 133 bladzijden telt (zonder bijlagen); dat het GHA heeft uitgerekend dat het op ongeveer 105 vergaderingen komt voor de volledige periode, hetgeen neerkomt op ongeveer 14000 bladzijden tekst, verdeeld over 2730 agendapunten; dat de beroepsinstantie ter plaatse heeft kunnen vaststellen dat de berekening van het GHA klopt en in geen geval een overdrijving uitmaakt; dat bijgevolg kan gesteld worden dat het volume aan documenten enorm is;

Overwegende dat de notulen inhoudelijk een grote variëteit aan punten behandelen; dat een groot gedeelte wordt ingenomen door het beheer van concessieovereenkomsten, overheidsopdrachten, samenwerkingen en personeelsaangelegenheden; dat de beroepsinstantie heeft kunnen vaststellen dat verschillende decretale uitzonderingsgronden in het geding zijn bij deze punten, zoals de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van personeelsleden (artikel 13, 2° openbaarheidsdecreet), het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie van partners zoals concessiehouders en bedrijven die deelnemen aan overheidsopdrachten (artikel 14, 3° openbaarheidsdecreet) en de economische, financiële of commerciële belangen van het GHA zelf, waar zij strategische beleidsbeslissingen treft (art. 14, 1° openbaarheidsdecreet); dat deze opsomming geenszins limitatief is, maar slechts de vaakst voorkomende uitzonderingsgronden oplijst; dat het geen twijfel lijdt dat er nog andere decretale uitzonderingsgronden zullen moeten onderzocht worden; dat dit onderzoek de notulen zelf betreft;

Overwegende dat daar bovenop komt dat beroepers voor vier maanden (juni, juli, november en december 2012) eveneens afschrift vragen van de bijlagen bij de notulen; dat de beroepsinstantie heeft kunnen vaststellen dat deze bijlagen 800 tot 1000 bladzijden per maand bedragen; dat hierbij wel moet worden opgemerkt dat de screening van deze bijlagen sneller kan gebeuren indien men ervan uitgaat dat eerst het verslag zelf al grondig onderzocht is; dat bovendien GHA, op uitdrukkelijk verzoek van beroepers, op 14 februari 2013 reeds een aantal agendapunten met bijlagen heeft bezorgd; dat dit alles niet wegneemt dat het resterende volume aan documenten bovenop de 14 000 te screenen bladzijden tekst komt;

Overwegende dat GHA dan ook, in het kader van het voorliggende verzoek tot openbaarmaking een uitgebreide screening van ongeveer 14000 bladzijden (+ bijkomend de bijlagen voor vier maanden) zou moeten organiseren teneinde aan de verzuchtingen van beroepers tegemoet te komen; dat het GHA een proef heeft georganiseerd om een zicht te krijgen op de personeelsinzet die nodig zou zijn voor de screening van alle notulen; dat is gebleken dat het onmogelijk is om de screening over te laten aan één

persoon of dienst; dat het GHA aan een totale personeelsinzet van ongeveer 59 mandagen komt, printen en kopiëren en nazicht door de inhoudelijk bevoegde dienst inbegrepen; dat het buiten de mogelijkheden van de beroepsinstantie valt om na te gaan of dit cijfer absoluut juist is; dat de beroepsinstantie er echter niet aan twijfelt dat de totale personeelsinzet dermate groot is, dat één of meerdere personeelsleden gedurende een aantal weken uitsluitend met de verwerking van de notulen zouden moeten bezig zijn;

Overwegende dat de beroepsinstantie is nagegaan of het mogelijk zou zijn om deze screening op een snellere manier te doen, bijvoorbeeld door voor de digitaal beschikbare notulen met zoektermen te werken; dat is gebleken dat dit voor bepaalde categorieën mogelijk is, bijvoorbeeld voor personeelszaken, dat het echter voor andere categorieën, meer in het bijzonder de beslissingen betreffende concessies en overheidsopdrachten, onmogelijk is om met één of meerdere trefwoorden een 100% correcte screening uit te voeren; dat er te veel valse resultaten naar boven komen, alsook zaken die niet worden opgemerkt, om op deze manier tot een echte tijdsbesparing te komen; dat deze manier van opzoeken voor de papieren versie van de notulen ten andere niet mogelijk is;

Overwegende dat de Raad van State in zijn arrest nr. 229.270 van 21 november 2014 terecht aanhaalt dat een bestuursinstantie zich moet zien te organiseren om aan een gestelde vraag tot openbaarheid te voldoen; dat het de beroepsinstantie evenwel voorkomt, nu door het plaatsbezoek het volume aan documenten en de moeilijkheden bij de screening de visu konden worden vastgesteld, dat het de grenzen van de redelijkheid ver te buiten zou gaan om een bestuursinstantie, zelfs een grote organisatie zoals het GHA, op te leggen om een dergelijke taak aan te vatten; dat het de werking van het GHA ontegensprekelijk zou verstoren om personeelsleden gedurende een lange tijd voor de verwerking van één openbaarheidsverzoek volledig op te eisen;

Overwegende dat beroepers in hun beroepschrift aanhalen dat het openbaarheidsdecreet in artikel 20, § 2, vierde lid bestuursinstanties de mogelijkheid geeft om de antwoordtermijn te verlengen van 15 dagen tot dertig dagen indien de gevraagde informatie moeilijk tijdig te verzamelen is, of als de toetsing van de aanvraag tot openbaarmaking aan de decretale uitzonderingsgronden moeilijk tijdig uit te voeren is; dat de beroepsinstantie evenwel van mening is dat ook deze bepaling wordt begrensd door de grenzen van de redelijkheid; dat zij van oordeel is dat een verlenging van de antwoordtermijn geen uitkomst zou bieden voor de onevenredig grote personeelsinzet die nodig is om een dergelijk volume aan documenten te screenen;

Overwegende dat GHA in het verleden steeds is ingegaan op de verzoeken van beroepers als zij om de openbaarmaking van specifieke agendapunten vroegen; dat de beroepsinstantie tot de conclusie komt dat GHA zeker geen onwillige bestuursinstantie is; dat zij heeft kunnen vaststellen dat de weigering om in te gaan om het verzoek van nv Katoen Natie zuiver het gevolg is van de kennelijke onredelijkheid van dit verzoek; dat de beroepsinstantie er niet aan twijfelt dat artikel 11, 1° van het openbaarheidsdecreet onverkort van toepassing is;

Overwegende dat het beroepschrift om die reden ongegrond is;

Overwegende, in tweede orde, dat de beroepsinstantie in kennis werd gesteld van het feit dat nv Katoen Natie inmiddels een klacht heeft ingediend bij de Europese Commissie, DG Concurrentie; dat de klacht handelt over de toekenning van mogelijke staatssteun aan PSA Antwerp nv en Antwerp Gateway nv (en waarschijnlijk nog andere concessiehouders); dat deze staatssteun moet worden gezien in de context van de al dan niet aanrekening van vaste vergoedingen voor het niet behalen van tonnageverplichtingen door GHA; dat blijkens het beroep, ingesteld bij de beroepsinstantie, de aanvragen tot openbaarmaking van nv Katoen Natie aan GHA eveneens kadert in de betwisting omtrent deze vergoedingen voor het niet behalen van tonnageverplichtingen; dat zowel de klacht bij de Europese Commissie als de aanvraag tot openbaarmaking ontegensprekelijk in deze zelfde context moeten worden gezien;

Overwegende dat daarom tevens artikel 14, 2° van het openbaarheidsdecreet moet worden ingeroepen als uitzonderingsgrond; dat deze uitzonderingsgrond bepaalt dat een aanvraag tot openbaarmaking, voor zover die geen betrekking heeft op milieu-informatie, kan worden afgewezen indien men van oordeel is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijk karakter van de internationale betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap en van de betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap met de supranationale instellingen, met de federale overheid en met andere gemeenschappen en gewesten;

Overwegende dat de Europese Commissie in het kader van de klacht van nv Katoen Natie GHA heeft aangeschreven met het verzoek meer uitleg te verschaffen in verband met de klacht; dat GHA aan dit verzoek is tegemoet gekomen; dat er echter tot op heden geen definitieve uitspraak is vanwege de Europese Commissie; dat het onderzoek dus nog steeds hangende is;

Overwegende dat, nu is vastgesteld dat de Europese Commissie zich beraadt over een klacht, ingediend door nv Katoen Natie met als onderwerp precies die tonnageverplichtingen waarover ook de aanvraag van Katoen Natie in het kader van het openbaarheidsdecreet gaat, en waarbij de Commissie beroep heeft gedaan op GHA om de nodige informatie te bezorgen, de beroepsinstantie van oordeel is dat ook de uitzonderingsgrond, vervat in artikel 14, 2° van het openbaarheidsdecreet van toepassing is;

Overwegende dat het beroepsschrift ook om deze reden als ongegrond moet worden beschouwd.”

IV. Onderzoek van het tweede onderdeel van het enig middel

Standpunt van de partijen

4.1.1. Het enig middel is onder meer afgeleid uit de schending van artikel 32 van de Grondwet, de artikelen 7, tweede lid, 11, 1°, en 14, 2°, van het openbaarheidsdecreet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991

‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de formelemotiveringswet), van de materiële motiveringsplicht en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

4.1.2. In het tweede middelonderdeel licht de verzoekende partij toe dat de bestreden beslissing, in zoverre zij is gesteund op artikel 11, 1°, van het openbaarheidsdecreet, uitgaat van een onjuiste beoordeling van de gegevens van het dossier. De aanvraag is duidelijk afgelijnd en in de tijd beperkt; het aantal maanden waarvoor tevens de openbaarmaking van de bijlagen bij deze notulen wordt gevraagd, is beperkt; het merendeel van de litigieuze notulen is digitaal beschikbaar; de papieren notulen zijn gearhiveerd en gemakkelijk terug te vinden; aan de hand van de agenda van de vergaderingen kan ook de *screening* van de papieren notulen efficiënt gebeuren.

De bestuursinstantie kan zich voorts niet op de inefficiëntie van haar eigen organisatie beroepen om de openbaarmaking te weigeren.

De antwoordtermijn van vijftien kalenderdagen kan op grond van artikel 20, § 2, van het openbaarheidsdecreet tot dertig kalenderdagen worden verlengd. De loutere omstandigheid dat een aanvraag tot openbaarmaking op een groter aantal bestuursdocumenten betrekking heeft, alsook op informatie die onder één of meerdere uitzonderingsgronden valt, met als gevolg dat de verwerking van die aanvraag meer tijd in beslag neemt dan doorgaans het geval is, vormt geen afdoende reden om de aanvraag als onredelijk af te wijzen.

4.1.3. De uitzonderingsgrond van artikel 14, 2°, van het openbaarheidsdecreet is volgens de verzoekende partij zeer summier gemotiveerd. Het gaat om een louter beschrijvende uiteenzetting, die niet concreet wordt uitgewerkt. Zelfs indien zou vaststaan dat de betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap met de Europese Commissie *in concreto* schade van de openbaarmaking zouden ondervinden, blijkt uit de motieven niet dat het beschermde belang is afgewogen tegenover het belang van de openbaarheid.

4.2.1. De verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord, wat het tweede middelonderdeel betreft, de elementen die de verzoekende partij aanvoert om de redelijkheid van haar aanvraag tot openbaarmaking te onderbouwen. Zij wijst erop dat het onredelijk karakter van de aanvraag niet louter op de omvang van de documenten steunt, maar ook op de praktische moeilijkheden bij de *screening* ervan op uitzonderingsgronden en de daarvoor vereiste personeelsinzet.

De stelling dat digitaal beschikbare notulen eenvoudig kunnen worden geraadpleegd en *gescreend* aan de hand van trefwoorden, druist in tegen de eigen vaststellingen van de verwerende partij tijdens het plaatsbezoek. Het werken met trefwoorden leidt tot te veel valse resultaten terwijl andere zaken niet worden opgemerkt. Alle te onderzoeken documenten moeten dus sowieso op een andere, arbeidsintensievere wijze worden *gescreend*. Wat de papieren notulen betreft, spreekt de verwerende partij tegen dat een zorgvuldige administratieve overheid, gehouden tot *screening*, tot openbaarmaking van (delen van) die documenten kan besluiten, louter op basis van de wijze waarop een agendapunt is geformuleerd en zonder de inhoud van deze (delen van) documenten zelf te *screenen*.

De verwerende partij merkt bovendien op dat de verzoekende partij niet betwist dat de onevenredig zware last die een aanvraag tot openbaarmaking met zich brengt, voor een bestuursinstantie een motief kan zijn om die aanvraag als kennelijk onredelijk af te wijzen. De idee dat een bestuursinstantie zich moet “stroomlijnen” om aan elke aanvraag tot openbaarmaking te voldoen, impliceert dat een aanvraag nooit kennelijk onredelijk kan zijn uit hoofde van de omvang ervan en de eraan verbonden administratieve belasting van de bestuursinstantie.

De bestreden beslissing steunt tot slot niet op de vaststelling dat het tegemoetkomen aan de aanvraag van verzoekster meer tijd in beslag zou nemen dan 15 kalenderdagen, maar wel op de vaststelling dat deze oefening de werking van de tussenkomen partij ontegensprekelijk zou verstoren. Dit geldt

des te meer nu bovendien van de bestuursinstantie een “verklaring op eer” werd geëist, met betrekking tot de juistheid van haar bewerkingen in het scheiden van al dan niet voor openbaarmaking vatbare informatie.

4.2.2. De uitzonderingsgrond van artikel 14, 2°, van het openbaarheidsdecreet kan volgens verweerder de bestreden beslissing hoe dan ook nog steeds afdoende schragen.

De klacht van de verzoekende partij bij de Europese Commissie kan/zal aanleiding geven tot aanvankelijk informele en nadien formele contacten tussen de Commissie en de Belgische Staat, en bij uitbreiding tussen de Commissie en het Vlaamse Gewest als bevoegde overheid, en tussen de Belgische Staat en het Vlaamse Gewest. De vertrouwelijke contacten in de informele fase van de klachtenbehandeling door de Commissie maken deel uit van de door artikel 14, 2°, van het openbaarheidsdecreet geviseerde betrekkingen met vertrouwelijk karakter. Aan deze informele fase is geen einde gekomen zolang het onderzoek nog loopt. Dit volstaat als motivering en toont aan dat de verwerende partij wel degelijk een belangenafweging heeft doorgevoerd.

4.3. In haar memorie van tussenkomst valt de tussenkomende partij het betoog van de verwerende partij in wezen bij. In antwoord op het tweede middelonderdeel, houdt ook zij in haar memorie voor dat de bestreden beslissing op draagkrachtige motieven berust.

Wat de uitzonderingsgrond van artikel 11, 1°, van het openbaarheidsdecreet betreft, wijst de tussenkomende partij er nog op dat de verzoekende partij haar oorspronkelijke vraag tot openbaarmaking slechts beperkt heeft gespecificeerd, maar vooral heeft uitgebreid, zodat zij eens te meer algemeen is gebleven en dus in elk geval kon worden afgewezen op grond van artikel 11, 1°, van het openbaarheidsdecreet om reden dat de aanvraag tot inzage van de notulen voor de jaren 2003 tot en met 2012 te algemeen was geformuleerd.

De tussenkomende partij merkt ook op dat de wijze waarop zij haar diensten organiseert, tot haar beleidskeuze behoort. Het is volgens haar evident dat voor de *screening* van één enkel bestuursdocument twee of drie van haar afdelingen betrokken zijn, gelet op de bevoegdheden en specifieke kennis van die onderscheiden diensten.

4.4.1. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij met betrekking tot het tweede middelonderdeel en inzake de uitzonderingsgrond van artikel 11, 1°, van het openbaarheidsdecreet, dat de motieven ondeugdelijk zijn. Wat het kwalitatieve argument betreft, wijst zij erop dat de tussenkomende partij in haar beslissing zelf een onderscheid maakt tussen digitale en papieren notulen, wat betreft de tijd nodig om deze te consulteren. Bovendien is de verzoekende partij van mening dat het aantal notulen waarvoor een inhoudelijk onderzoek middels een analyse van de oplijsting van de agendapunten zal moeten worden uitgevoerd, sterk gereduceerd kan worden. Zij blijft er voorts bij dat wanneer een aanvraag tot openbaarmaking door verschillende personen en/of diensten van de tussenkomende partij moet behandeld worden, het de verantwoordelijkheid van deze laatste partij is om dat proces vlot en efficiënt te laten verlopen.

4.4.2. Inzake de uitzonderingsgrond van artikel 14, 2°, van het openbaarheidsdecreet, betoogt de verzoekende partij dat de toelichting door de verwerende partij omtrent informele contacten tussen de Europese Commissie en het Vlaamse Gewest aangaande de staatssteunklacht, niet in de bestreden beslissing is opgenomen. Evenmin vindt één en ander grond in het administratief dossier. Nog afgezien van de vraag of die toelichting een afdoende motivering uitmaakt, betreft het een motivering *a posteriori*. Overigens blijkt volgens de verzoekende partij uit de bestreden beslissing niet dat de beroepsinstantie *in concreto* is nagegaan of het (vermeende) belang van de bescherming van het vertrouwelijk karakter van de geviseerde internationale betrekkingen zwaarder doorweegt dan het algemeen belang dat met de openbaarmaking is gebaat.

4.5. De verwerende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat niet de onoverkomelijkheid van de kwestieuze aanvraag maar de redelijkheid ervan als toetsingscriterium geldt. Dat een bestuursinstantie een opdracht niet binnen de decretaal voorziene antwoordtermijn kan verrichten, op gevaar af anders (een deel van) haar werking te ontwrichten, maakt op zich de openbaarheidsvraag onredelijk.

4.6. De tussenkommende partij stelt in haar laatste memorie nog dat “enkel een kennelijk onredelijke appreciatie waartoe geen enkele andere redelijk handelende bestuursinstantie zou kunnen komen, [...] een onwettigheid op[levert]”, en dat het aan de verzoekende partij is om één en ander aannemelijk te maken. De redelijkheidstoets zou volgens haar ook worden miskend indien vereist wordt dat het verzoek tot openbaarmaking “onoverkomelijk” moet zijn. Voorts wijst zij erop dat de verzoekende partij in de burgerlijke procedures niet de overlegging heeft gevorderd van de documenten die middels de openbaarheid van bestuur worden opgevraagd. De stelling dat de verzoekende partij enkel via de inzage van deze documenten een zicht zou kunnen krijgen op haar beleid en zou kunnen afwegen welke stappen zij tegen dit beleid kan ondernemen, acht de tussenkommende partij volstrekt incorrect.

4.7. De verzoekende partij doet in haar laatste memorie onder meer nog gelden dat de tussenkommende partij uit het oog verliest dat de persoon die een vraag tot openbaarmaking indient in beginsel geen belang moet aantonen. Afgezien daarvan acht zij het “nogal evident” dat de kwestieuze aanvraag tot openbaarmaking betrekking heeft op documenten die voor haar van nut zullen zijn om het beleid van de tussenkommende partij ten aanzien van de concessiehouders te beoordelen.

Beoordeling

5.1. De bestreden beslissing is gesteund op de uitzonderingsgronden van artikel 11, 1°, en 14, 2°, van het openbaarheidsdecreet.

5.1.1. Artikel 11, 1°, van het openbaarheidsdecreet bepaalt dat een bestuursinstantie die volledig onder het toepassingsgebied van het decreet valt, een aanvraag mag afwijzen als de aanvraag kennelijk onredelijk blijft of op een te algemene wijze geformuleerd blijft, na een verzoek van de instantie tot herformulering van de eerste aanvraag in overeenstemming met artikel 18 van het openbaarheidsdecreet.

5.1.2. Artikel 14, 2°, van het openbaarheidsdecreet bepaalt dat een bestuursinstantie een aanvraag tot openbaarmaking afwijst, voor zover die geen betrekking heeft op milieu-informatie, indien ze van oordeel is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van “het vertrouwelijk karakter van de internationale betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap en van de betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap met de *supranationale* instellingen, met de federale overheid en met andere gemeenschappen en gewesten”.

De laatst vermelde uitzonderingsgrond heeft een relatief karakter. Dit wil zeggen dat de daarin vermelde belangen dienen afgewogen te worden tegenover het belang van de openbaarheid:

“De in dit artikel vermelde uitzonderingen zijn evenwel niet facultatief, maar verplicht. Dit wil zeggen dat indien na het proces van de belangenafweging geoordeeld wordt dat het te beschermen belang belangrijker wordt geacht dan het belang van de openbaarheid, deze uitzondering moet worden toegepast. De belangen die beschermd worden zijn maar beschermenswaardig voor zover de openbaarmaking schade aan een bepaald belang toebrengt. En zelfs wanneer er schade aan dit belang wordt aangebracht is dit nog niet voldoende om het aan de openbaarmaking te onttrekken. Via een afwegingsproces moet duidelijk worden dat het belang dat men wil beschermen zwaarder doorweegt dan het algemeen belang dat gebaat is met de openbaarmaking. Zo zullen fabrieksgeheimen in bepaalde gevallen toch moeten openbaar gemaakt worden als de openbaarmaking in functie staat van een hoger belang zoals bv. de volksgezondheid. Het belang van de openbaarmaking zal in dit geval zwaarder wegen dan de schade die aangebracht wordt aan het belang dat gediend is met een fabrieksgeheim. Dit geldt trouwens voor alle uitzonderingsgronden die betrekking hebben op milieu-informatie.”
(*Parl.St.* VI.Parl. 2002-2003, nr. 1732/1, 27)

5.2. Zoals hierna zal blijken, deelt de beroepsinstantie in de bestreden beslissing ten onrechte het standpunt van de tussenkomende partij dat het gevraagde de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

5.3.1. Ofschoon de beroepsinstantie in de bestreden beslissing uitdrukkelijk erkent “dat een bestuursinstantie zich moet zien te organiseren om aan een gestelde vraag tot openbaarheid te voldoen”, meent zij te dezen toch “dat het de grenzen van de redelijkheid ver te buiten zou gaan om een bestuursinstantie, zelfs een grote organisatie zoals [de tussenkomende partij], op te leggen om een dergelijke taak aan te vatten; dat het de werking van [de tussenkomende partij] ontegensprekelijk zou verstoren om personeelsleden gedurende een lange tijd voor de verwerking van één openbaarheidsverzoek volledig op te eisen”.

De beroepsinstantie wijst daartoe (zie randnummer 3.12) op het “[enorme] volume aan documenten” en het feit dat de tussenkomende partij een “uitgebreide *screening*” van de “ongeveer 14000 bladzijden (+ bijkomend de bijlagen voor vier maanden) zou moeten organiseren teneinde aan de verzuchtingen van beroepers tegemoet te komen”; alsook dat de tussenkomende partij “een proef heeft georganiseerd om een zicht te krijgen op de personeelsinzet die nodig zou zijn voor de *screening* van alle notulen”, waarbij “gebleken [is] dat het onmogelijk is om de *screening* over te laten aan één persoon of dienst” en dat de tussenkomende partij “aan een totale personeelsinzet van ongeveer 59 mandagen komt, printen en kopiëren en nazicht door de inhoudelijk bevoegde dienst inbegrepen”. Ofschoon “het buiten de mogelijkheden van de beroepsinstantie valt om na te gaan of dit cijfer absoluut juist is”, twijfelt zij “er echter niet aan [...] dat de totale personeelsinzet dermate groot is, dat één of meerdere personeelsleden gedurende een aantal weken uitsluitend met de verwerking van de notulen zouden moeten bezig zijn”.

5.3.2. Het voormelde bevestigt weliswaar de eerdere vaststelling in ’s Raads arrest nr. 229.270 van 21 november 2014 dat de opdracht voor de tussenkomende partij omvangrijk is, maar toont geenszins aan dat die ook

onredelijk zou zijn, rekening houdend met de omvang en slagkracht van deze partij en de inzetbaarheid van het aantal personeelsleden voor de kwestieuze opdracht. Ofschoon dit laatste de Raad van State als essentieel voorkomt om de redelijkheid van de kwestieuze opdracht *in concreto* te beoordelen, betreft de beroepsinstantie het nergens bij haar beoordeling, maar beperkt zij zich ertoe om de tussenkomende partij als “een grote organisatie” te omschrijven. Het belet haar evenwel niet om te besluiten dat de opdracht een “onevenredig grote personeelsinzet” vereist en “de werking van [de tussenkomende partij] ontegensprekelijk zou verstoren”.

Dit besluit overtuigt niet. Zonder de beoordeling van de inzetbaarheid van het aantal personeelsleden voor de kwestieuze opdracht, in acht genomen de omvang en de slagkracht van de tussenkomende partij, kunnen de overwegingen dat de tussenkomende partij “aan een totale personeelsinzet van ongeveer 59 mandagen komt” en “één of meerdere personeelsleden gedurende een aantal weken uitsluitend met de verwerking van de notulen zouden moeten bezig zijn” niet tot de onredelijkheid van de kwestieuze vraag doen besluiten. Evenmin kan in dat geval afdoende worden beoordeeld of die vraag binnen de door artikel 20, § 2, van het openbaarheidsdecreet vooropgestelde termijn van 15 dagen – verlengbaar tot 30 dagen – kan worden beantwoord.

5.3.3. Gelet op wat voorafgaat, heeft de verwerende partij het beroep van de verzoekende partij ten onrechte met toepassing van artikel 11, 1°, van het openbaarheidsdecreet afgewezen. Anders dan de tussenkomende partij in haar memorie voorhoudt, kan het kwestieuze verzoek tot openbaarmaking evenmin als een te algemeen geformuleerde aanvraag worden afgedaan.

5.4. Wat de door de beroepsinstantie aangenomen uitzonderingsgrond van artikel 14, 2°, van het openbaarheidsdecreet betreft, moet worden vastgesteld dat het bestreden besluit, niettegenstaande het relatief karakter van deze uitzonderingsgrond (zie randnummer 6.1.2), niet middels een afwegingsproces verduidelijkt dat het te beschermen belang zwaarder doorweegt dan het belang van de openbaarheid, ofschoon dit wel degelijk is vereist.

Zodoende heeft de verwerende partij het beroep van de verzoekende partij evenzeer ten onrechte met toepassing van artikel 14, 2°, van het openbaarheidsdecreet verworpen.

5.5. Het tweede middelonderdeel van het enig middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de beroepsinstantie inzake de openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie van 20 maart 2015, in zoverre daarin is besloten om het beroepschrift van de nv Katoen Natie wat betreft het verzoek tot openbaarmaking van de notulen van de raad van bestuur van het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen van de jaren 2003 tot en met 2012, zonder bijlagen, met uitzondering van de notulen van de maanden juni, juli, november en december van dit laatste jaar, en van de maanden juni, juli, november en december 2012, met bijlagen, ongegrond te verklaren.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van acht november 2016, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Johan Lust