

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 241.276 van 20 april 2018
in de zaak A. 219.651/X-16.670.**

In zake : de NV VERHURINGSBEDRIJF BALLIAUW
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Stijn Verbist en Céline Bimbenet
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Graaf van Hoornestraat 51
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Bart Martel en Laura Janssens
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 99
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

 het INTERGEMEENTELIJK SAMENWERKINGSVERBAND
 VAN HET LAND VAN WAAS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Sven Vernailen
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Mechelsesteenweg 27
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 5 juli 2016, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur [...] dd. 13 mei 2016, waarbij het verzoekschrift van verzoeker dd. 1 april 2016 ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond werd verklaard, voor zover het beroep ongegrond werd 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.

Het Intergemeentelijk samenwerkingsverband van het land van Waas heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 14 september 2016. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 maart 2018.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Céline Bimbenet, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Laura Janssens, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Annelies Geerts, die *loco* advocaat Sven Vernailen verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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 vraagt op 14 maart 2016 aan de tussenkomende partij een afschrift van een aantal stukken, vermeld op de inventaris van de stukkenbundel van laatstgenoemde partij die is neergelegd bij het hof van beroep te Gent in het kader van een herzieningsvordering in toepassing van de wet van 26 juli 1962 ‘betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte’.

Onder meer wordt een kopie van de volgende stukken gevraagd:

“[1] De stukken van het administratief dossier, m.i.v. het onteigeningsbesluit dat hoort bij de onteigeningsplannen dd. 13 januari 1977 welke u in de gerechtelijke procedure voor het Hof van Beroep te Gent tegen mijn cliënte aanwendt als stuk 5.

[2] De stukken van het administratief dossier, m.i.v. het onteigeningsbesluit dat hoort bij de onteigeningsplannen dd. 26 februari 1973 welke u in de gerechtelijke procedure voor het Hof van Beroep te Gent tegen mijn cliënte aanwendt als stuk 6.

[3] De stukken van het administratief dossier, m.i.v. het onteigeningsbesluit dat hoort bij de onteigeningsplannen dd. 27 augustus 1975 welke u in deze gerechtelijke procedure tegen mijn cliënte aanwendt als stuk 7.”

3.2. Bij schrijven van 31 maart 2016 beantwoordt de tussenkomende partij die vraag als volgt:

“Uw vraag heeft betrekking op de gerechtelijke procedure tussen Interwaas en de NV Verhuringsbedrijf Baliauw.

Interwaas wordt in deze zaak vertegenwoordigd door Meester Sven Vernailen. Ik verzoek u bijgevolg alle briefwisseling aan hem te richten.”

3.3. Op 1 april 2016 dient de verzoekende partij tegen de voormelde weigeringsbeslissing een administratief beroep in bij de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie (hierna: de beroepsinstantie).

3.4. Bij besluit van 13 mei 2016 beslist de beroepsinstantie dat het beroep deels gegrond is en deels ongegrond, namelijk voor wat de stukken vermeld onder randnummer 3.1 betreft.

De verzoekende partij vraagt de vernietiging van het voormelde besluit in de mate dat dit haar beroep ongegrond bevindt (hierna: de bestreden beslissing).

3.5. De bestreden beslissing motiveert de (gedeeltelijke) ongegrondheid van het beroep als volgt:

“Overwegende dat de beroepsinstantie, om met kennis van zaken over het ingestelde beroep te kunnen oordelen, op 4 april 2016 Interwaas heeft verzocht om nadere toelichting over deze zaak te verstrekken, en alle gevraagde stukken over te maken;

Overwegende dat Interwaas op 14 april 2016 aan de beroepsinstantie heeft bevestigd niet in te gaan op de vraag van verzoeker tot het bekomen van een afschrift van de genoemde stukken om reden dat de stukken vermeld onder de punten 1, 2 en 3 (onteigeningsdossiers) niet in zijn bezit zijn (werden overgemaakt aan rechtbank) en dat de stukken vermeld onder 4 (overeenkomsten) wel in bezit zijn van Interwaas maar niet worden overgemaakt aan verzoeker omdat hierdoor de belangen van Interwaas in de hangende gerechtelijke (beroeps)procedure schade kan worden toegebracht; dat de hangende procedure immers in belangrijke mate betrekking heeft op het financiële aspect van de onteigening en de betrokken overeenkomsten informatie bevatten die in dat verband mogelijks zou kunnen worden aangewend door verzoeker; dat de betrokken gerechtelijke procedure tot op heden nog niet is afgerond;

Overwegende dat in het antwoord d.d. 14 april 2016 van Interwaas aan de beroepsinstantie de gevraagde stukken, vermeld onder de bovenvermelde punten 1, 2, 3 en 4, niet waren bijgevoegd; dat de beroepsinstantie bijgevolg op 15 en 21 april 2016 Interwaas verzocht om deze stukken, voor zover ze in haar bezit zijn, alsnog over te maken aan de beroepsinstantie;

Overwegende dat Interwaas op 4 mei 2016 alle gevraagde stukken aan de beroepsinstantie heeft overgemaakt, behalve de stukken vermeld onder de punten 1, 2 en 3, die als processtukken werden bezorgd aan de rechtbank en dus niet in het bezit zijn van Interwaas; dat voor deze stukken artikel 3, 4° van het openbaarheidsdecreet van toepassing is; dat een bestuursdocument in artikel 3, 4° van het openbaarheidsdecreet gedefinieerd wordt als de drager, in welke vorm ook, van informatie waarover een instantie beschikt; dat het recht op openbaarheid aldus maar kan worden uitgeoefend voor zover het gaat om informatie die gematerialiseerd werd op een drager, waarover de instantie beschikt;

Overwegende dat uit het onderzoek door de beroepsinstantie is gebleken dat Interwaas niet beschikt over de stukken vermeld onder de punten 1, 2 en 3 nu deze onteigeningsdossiers aan de rechtbank werden overgemaakt; dat deze documenten bijgevolg niet in het bezit zijn van Interwaas en dus niet kunnen worden beschouwd als bestuursdocumenten in de zin van artikel 3, 4° van het openbaarheidsdecreet; dat er bijgevolg dan ook geen afschrift van kan worden verleend; dat het ingestelde beroep, wat de punten 1, 2 en 3 betreft, dan ook als ongegrond moet worden beschouwd.”

IV. Onderzoek van het eerste onderdeel van het enig middel

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van “artikel 32 van de Grondwet, van artikel 7 van de Wet Openbaarheid Bestuur, van de artikelen 2 en 3 van de Formele Motiveringswet en van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.”

In een eerste middelonderdeel betoogt zij dat de motivering van de bestreden beslissing niet kan overtuigen omdat de door haar opgevraagde bestuursdocumenten, in tegenstelling tot wat de tussenkomende partij en de beroepsinstantie voorhouden, “helemaal niet worden aangewend voor het Hof van Beroep te Gent”.

4.2. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord tegen dat het middel onontvankelijk is in zoverre de schending van de formelemotiveringsplicht wordt aangevoerd, omdat de verzoekende partij de bestreden beslissing en haar motieven, waarvan zij de feitelijke juistheid betwist, kent.

Ten gronde repliceert zij dat artikel 7 van het decreet van 26 maart 2004 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: het openbaarheidsdecreet) niet kan geschonden zijn, aangezien zij geen “instantie” is in de zin van deze bepaling. Voorts stelt de verwerende partij dat zij zich “gekweten” heeft van haar onderzoekszaak, nu uit de bestreden beslissing blijkt

dat zij de tussenkomende partij tot driemaal toe heeft verzocht om haar een afschrift van de bestuursdocumenten over te maken. Hierop heeft de tussenkomende partij meegedeeld dat de “stukken onder punten 1, 2 en 3 als processtukken aan de rechtbank werden bezorgd en dus niet langer in [haar] bezit zijn”. “Bestuursdocumenten die niet (meer) in het bezit zijn van een bestuursinstantie, kunnen niet meer als bestuursdocumenten in de zin van artikel 3, 4° Openbaarheidsdecreet [...] worden beschouwd, zodat er ook geen afschrift van kan worden verleend.”

4.3. De tussenkomende partij doet in haar memorie in tussenkomst gelden dat niet tegelijk een schending van de formele- en materiële motiveringsplicht kan aangevoerd worden. Zij stelt dat de bestreden beslissing uitdrukkelijk de weigeringsmotieven vermeldt en dat de verzoekende partij die kende. Voorts toont de verzoekende partij volgens haar niet aan waarom de motieven van de bestreden beslissing “dan wel incorrect zouden zijn”. Wat de voorgehouden schending van de zorgvuldigheidsplicht betreft, werpt de tussenkomende partij tegen dat de beroepsinstantie “[haar] tot drie maal toe [...] om een afschrift van de bestuursdocumenten [heeft verzocht]”, waarop zij heeft geantwoord dat alle stukken die zij in haar bezit had “werden neergelegd ter griffie van de rechtbank”, en derhalve niet in haar bezit zijn. Gezien dit laatste, meent zij dat de opgevraagde stukken geen documenten in de zin van artikel 3, 4°, van het openbaarheidsdecreet zijn.

4.4. De verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord de schending van de formele- en materiële motiveringsplicht wel degelijk tegelijk te kunnen aanvoeren, en ook een belang te hebben bij het aanvoeren van de eerstgenoemde schending.

Ten gronde dupliceert zij dat de tussenkomende partij wel een instantie is zoals bedoeld in artikel 7 van het openbaarheidsdecreet, nu zij niet tot de wetgevende of rechterlijke macht behoort. Zij acht het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel geschonden om reden dat enkel de onteigeningsplannen neerliggen ter griffie van het hof van beroep te Gent, en niet

het onteigeningsbesluit dat hoort bij die plannen. De motivering van de bestreden beslissing is derhalve “foutief en mist iedere feitelijke grondslag”.

4.5. De tussenkomende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat het opgevraagde dossier aangaande het eerste opgevraagde onteigeningsbesluit (randnummer 3.1, opgevraagd stuk 1) niet bestaat, aangezien dit stuk – aangewend als stuk 5 voor het Hof van Beroep te Gent – in werkelijkheid een “overzichtsplan van 13 januari 1977” betreft, opgesteld “met het oog op het overschouwend in beeld brengen van alle onteigeningen die ter realisatie van eenzelfde havenuitbreidingsproject op de linker Scheldeoever werden opgemaakt”.

Wat de opgevraagde stukken aangaande de onteigeningsplannen van 26 februari 1973 en 27 augustus 1975 betreft (zie randnummer 3.1, opgevraagde stukken 2 en 3), stelt de tussenkomende partij dat deze onteigeningsplannen werden neergelegd ter griffie van het Hof van Beroep te Gent als de stukken 6 en 7. Het onteigeningsbesluit van 2 december 1975, dat machtiging verleent aan de tussenkomende partij om te onteigenen op grond van voormelde twee plannen, werd als stuk 2 ter griffie van het hof van beroep te Gent neergelegd. Over het administratief dossier “op basis waarvan” het voormelde onteigeningsbesluit van 2 december 1975 “werd genomen”, zegt de tussenkomende partij niet te beschikken.

4.6. De verwerende partij verwijst in haar laatste memorie naar het bij het hof van beroep te Gent neergelegde dossier. Zij betoogt dat de verzoekende partij op die manier over de gevraagde documenten beschikt, zodat “het doel om de openbaarheid te verkrijgen [...] is bereikt” en de verzoekende partij “geen belang (meer) heeft bij de voorliggende procedure”.

4.7. De verzoekende partij stelt in haar laatste memorie onder meer nog niet de gevraagde stukken van de administratieve dossiers te hebben verkregen, noch de juiste reden waarom dat niet zou kunnen.

Beoordeling

5.1. De verzoekende partij heeft er vanzelfsprekend belang bij om een afschrift van alle gevraagde stukken te verkrijgen, en, indien dat niet kan, om hiervan de juiste reden meegedeeld te krijgen.

5.2. De materiële motiveringsplicht houdt in dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan. Dit betekent onder meer dat die motieven steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld.

5.3. Met de bestreden beslissing acht de verwerende partij het beroep van de verzoekende partij tegen de weigering van de tussenkomende partij om haar een afschrift van de onder randnummer 3.1 vermelde documenten te verlenen ongegrond.

De motivering daartoe luidt dat “uit het onderzoek door de beroepsinstantie is gebleken dat [de tussenkomende partij] niet beschikt over [deze] stukken”, nu “deze onteigeningsdossiers aan de rechtbank werden overgemaakt”. Aangezien deze documenten “bijgevolg” niet in het bezit zijn van de tussenkomende partij, oordeelt de beroepsinstantie dat zij “niet kunnen worden beschouwd als bestuursdocumenten in de zin van artikel 3, 4° van het openbaarheidsdecreet”, zodat “er [...] dan ook geen afschrift van kan worden verleend”.

5.4. De tussenkomende partij geeft in haar laatste memorie en ter terechtzitting zelf aan dat zij sommige van de door de verzoekende partij opgevraagde stukken niet kan bijbrengen, niet om reden dat zij ter griffie van het hof van beroep te Gent zouden zijn neergelegd zoals in de bestreden beslissing wordt geargumenteed, maar omdat zij ze überhaupt niet heeft of omdat ze niet zouden bestaan (zie randnummer 4.5).

5.5. Aldus blijkt de tussenkomende partij zelf aan te geven dat de bestreden beslissing de omstandigheid dat “de onteigeningsdossiers aan de rechtbank werden overgemaakt” deels verkeerdelijk als motief heeft aangewend om verzoeksters beroep ongegrond te verklaren. In zoverre mist de bestreden beslissing dan ook deugdelijke grondslag en schendt zij de materiële motiveringsplicht.

5.6. Het eerste middelonderdeel van het enig middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur, van 13 mei 2016, in zoverre zij het op 1 april 2016 door de nv Verhuringsbedrijf Balliauw ingestelde beroep ongegrond verklaart.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en op 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 twintig april 2018, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust