

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 243.181 van 7 december 2018
in de zaak A. 216.930/X-16.346.**

In zake : Filip DOBBELAERE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Stefaan Cnudde
 kantoor houdend te 1040 Brussel
 Galliërslaan 33
 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 :

 de TUSSENGEMEENTELIJKE MAATSCHAPPIJ DER
 VLAANDEREN VOOR WATERVOORZIENING
 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 11 september 2015, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur, van 15 juli 2015, waarbij het beroep van Filip Dobbelaere tegen het uitblijven van een beslissing van de Tussengemeentelijke Maatschappij der Vlaanderen voor Watervoorziening ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond, gedeeltelijk ongegrond, wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 19 november 2015. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Jurgen Neuts heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend. Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 november 2018.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stefaan Cnudde, die verschijnt voor verzoeker, advocaat Laura Janssens, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Patrick Devers, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Jurgen Neuts 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. Verzoeker is met zijn voormalige zakenpartner D.O. en de tussenkomende partij in een geschil verwikkeld met betrekking tot de koop-verkoop van een “semi-industrieel complex” te Brugge, Schaakstraat 100.

3.2. Met een brief van 23 juni 2014 richt de raadsman van verzoeker zich als volgt tot de tussenkomende partij:

“U zal zich ongetwijfeld herinneren dat uw maatschappij in bovenvermelde aangelegenheid op 4 november 2011 een dagvaarding heeft uitgebracht tegen mijn cliënt en de Heer [O.] in verband met de verkoopovereenkomst van 12 oktober 2009 die werd afgesloten tussen enerzijds uw maatschappij en anderzijds de Heer [O.] en mijn cliënt, optredend voor de vennootschap in oprichting De Watertoren Brugge B.V.B.A. waaromtrent verwikkelingen waren ontstaan.

In het kader van dit geding heeft mijn cliënt steeds staande gehouden dat hij vanaf medio 2010 door uw maatschappij en de Heer [O.] aan het lijntje werd gehouden omdat er een verborgen agenda bestond waarbij het de intentie was van uw maatschappij om het pand aan de Schaakstraat 100 te Brugge, hetzij rechtstreeks of onrechtstreeks, te verkopen aan de Heer [O.]. Mijn cliënt heeft de door U geïnitieerde procedure destijds omschreven als een ‘schijnvertoning’ en een uitdrukkelijk voorbehoud geformuleerd voor de schade die hij zou lijden indien door de deloyale houding van uw maatschappij en de Heer [O.] de finale uitkomst van dit alles een verkoop zou zijn van het bewuste pand aan de genaamde [O.].

Na het vonnis dd. 17 oktober 2012 waarbij de vordering van uw maatschappij werd afgewezen, heeft u beslist het pand aan de Schaakstraat 100 te Brugge opnieuw te koop te stellen en deze keer onder de vorm van een aanvraag tot biedingen met een verkoopprocedure in twee fases.

Mijn cliënt heeft in augustus 2013 kennis genomen van het feit dat de verkoopprocedure ondertussen was beëindigd en vervolgens meermaals tevergeefs geprobeerd van U te vernemen aan wie het bewuste pand uiteindelijk werd verkocht en hoe de gunning precies was verlopen.

Op respectievelijk 26 februari 2014 en 14 maart 2014 heeft mijn cliënt een aangetekende brief verstuurd naar uw maatschappij waarin hij u heel precies vroeg hem te laten weten of het bewuste pand nu uiteindelijk al dan niet werd toegewezen aan de Heer [O.].

Aan deze brieven heeft U niet het minste gevolg gegeven, wat op zich al bedenkelijk is.

Mijn cliënt dringt er daarom thans op aan dat hem een volledig inzicht en totale transparantie wordt verleend over hoe het bewuste pand uiteindelijk werd toegewezen. Daarbij is het voor hem essentieel – gezien de contentieuze context tussen hem enerzijds en uw maatschappij en de Heer [O.] anderzijds – te vernemen of het bewuste pand nu al dan niet,

hetzij rechtstreeks of onrechtstreeks, werd toegewezen aan de Heer [O.] en hoe dit in voorkomend geval in zijn werk is gegaan.

Mijn cliënt wenst onder meer te vernemen:

- Hoeveel en welke personen er een bod hebben gedaan in de eerste fase van de verkoopsprocedure en hoeveel hun respectievelijk minimumbod bedroeg;
- Hoeveel en welke personen er werden weerhouden in de tweede fase van de verkoopsprocedure en hoeveel en welke hogere biedingen er zijn gedaan door de in deze fase weerhouden kandidaten;
- Hoe en in welke volgorde (wanneer) deze hogere biedingen U hebben bereikt
- Met wie de verkoopovereenkomst uiteindelijk werd afgesloten en tegen welke voorwaarden;

Uit de briefwisseling die mijn cliënt eerder met U heeft gevoerd leid ik af dat U hem nooit een precies antwoord heeft gegeven en zich ertoe beperkt heeft op een gegeven ogenblik *'tout court'* te antwoorden dat de verkoopsprocedure inmiddels was beëindigd.

Dit lijkt mij onaanvaardbaar in hoofde van uw maatschappij. Ik meen dat U, onder meer in het kader van de wetgeving betreffende de openbaarheid van bestuur, verplicht bent de gevraagde informatie aan mijn cliënt te verschaffen.

Bij deze verzoek ik U dan ook, en stel ik U voor zoveel als nodig in gebreke, om mij uiterlijk 30 juni a.s. te bevestigen dat mijn cliënt het volledige gunningsdossier kan komen inkijken ter uwer zetel en bij deze gelegenheid ook een kopie kan nemen van alle stukken die hij relevant acht voor zijn geschil met uw maatschappij en de Heer [O.].”

3.3. Omdat een antwoord van de tussenkomen partij uitblijft, stelt verzoeker op 3 juni 2015 beroep in bij de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie (hierna: de beroepsinstantie).

3.4. Met de bestreden beslissing van 15 juli 2015 verklaart de beroepsinstantie het beroep van verzoeker ontvankelijk en deels gegrond, deels ongegrond.

De bestreden beslissing is als volgt gemotiveerd:

“Wat de ontvankelijkheid betreft:

Overwegende dat de aanvraag per schrijven op 23 juni 2014 bij TMVW is ingediend; dat wegens het uitblijven van een beslissing na het verstrijken van de wettelijk gestelde beslissingstermijn van vijftien dagen de termijn van beroep in overeenstemming met artikel 22, derde lid van het decreet

van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur (vervolgens: Decreet Openbaarheid) geen aanvang heeft genomen;

Overwegende dat het beroep ontvankelijk is;

Overwegende dat, ten overvloede, het argument van de bestuursinstantie dat het bepaalde in artikel 35 van het Openbaarheidsdecreet voor de burger geen absolute vrijgeleide kan zijn om op gelijk welk ogenblik beroep in te stellen tegen een negatieve beslissing of het uitblijven van een beslissing inzake de openbaarheid en dat van de burger mag verwacht worden dat hij binnen een redelijke termijn voor zijn rechten opkomt, die *in casu*, volgens de bestuursinstantie, ruim is overschreden, irrelevant is gelet op de hogervermelde uitdrukkelijke bepaling in het Openbaarheidsdecreet;

Wat de gegrondheid betreft:

Overwegende dat in overeenstemming met artikel 7, tweede lid van het Decreet Openbaarheid het recht op openbaarmaking van bestuursdocumenten een recht op inzage, een recht op uitleg of een recht op een afschrift inhoudt; dat een instantie de openbaarmaking van een bestuursdocument, naargelang het geval, mag of moet weigeren met toepassing van een uitzonderingsgrond bepaald in de artikelen 11 tot en met 15 van het Decreet Openbaarheid; dat artikel 3, 4° van het Decreet Openbaarheid een bestuursdocument definieert als de drager, in welke vorm ook, waarover een instantie beschikt;

Overwegende dat de bij TMVW ingediende aanvraag tot openbaarmaking strekt tot het afdwingen van inzage, afschrift en informatie in verband met een aanvraag tot biedingen met een verkoopprocedure die door TMVW werd uitgebracht m.b.t. de verkoop van een pand gelegen in de Schaakstraat 100 te 8310 Sint-Kruis-Brugge; dat meer bepaald de verzoeker inzage wenste in het volledige gunningsdossier en dat hij kopie wenste te nemen van alle stukken die hij relevant achtte voor zijn geschil met TMVW en de heer [O.]; dat verzoeker wenste te vernemen of het bewuste pand nu al dan niet, rechtstreeks of onrechtstreeks, werd toegewezen aan de heer [O.] en hoe dit in voorkomend geval in zijn werk is gegaan; dat hij tevens wenste te vernemen: ‘Hoeveel en welke personen er een bod hebben gedaan in de eerste fase van de verkoopsprocedure en hoeveel hun respectievelijk minimumbod bedroeg; Hoeveel en welke personen er werden weerhouden in de tweede fase van de verkoopsprocedure en hoeveel en welke hogere biedingen er zijn gedaan door de in deze fase weerhouden kandidaten; Hoe en in welke volgorde (wanneer) deze hogere biedingen u hebben bereikt; Met wie de verkoopovereenkomst uiteindelijk werd afgesloten en tegen welke voorwaarden’;

Overwegende dat de beroepsinstantie, om met kennis van zaken te kunnen oordelen, bij mailbericht d.d. 8 juni 2015, TMVW om toelichting heeft aangeschreven en bij mailberichten van 12 en 22 juni 2015 vanwege de raadsman van TMVW een antwoord, alsook bepaalde documenten mocht ontvangen;

Overwegende dat in deze toelichting wordt aangegeven dat er sinds jaren een geschil bestaat tussen TMVW en dhr. Dobbelaere dat betrekking heeft op de verkoop door TMVW van haar locatie te Brugge, Schaakstraat; dat het geschil teruggaat naar een onmin ontstaan, tijdens de afhandeling van de eerste verkoopprocedure (anno 2009-2012), tussen dhr. Dobbelaere en zijn oorspronkelijke partner dhr. [O.]; dat TMVW, ten einde

rechtszekerheid te bekomen, een gerechtelijke procedure (in verlijden van de akte) tegen beiden heeft aangevat dat bij vonnis van de rechtbank van eerste aanleg te Brugge van 17 oktober 2012 werd afgewezen; dat daarop begin 2013 een tweede verkoopprocedure werd gestart, enerzijds door het voeren van publiciteit en anderzijds door bekende mogelijke gegadigden (waaronder de heren Filip Dobbelaere en [D.O.]) aan te schrijven; dat de gegadigden werden uitgenodigd een minimumbod *ad* € 1.100.000 te doen toekomen tegen 18 februari 2013, hetgeen dhr. Dobbelaere ook heeft gedaan; dat bij aangetekend schrijven van TMVW van 2 mei 2013 veertien gegadigden, die een minimumbod uitgebracht hadden, op 17 mei [2013] werden uitgenodigd op de zetel van TMVW met het oog op een tweede en laatste biedronde; dat het schrijven gepaard ging met een leidraad en met een ontwerp van verkoopovereenkomst; dat dhr. Dobbelaere niet aanwezig was op 17 mei 2013; dat, na een dubbele biedronde en een BAFO, dhr. [O.], namens een met [B.S.] op te richten vennootschap BVBA CREA-RE, het hoogste bod uitbracht *ad* € 1.910.000, waarop - onder opschortende voorwaarden - dezelfde dag de verkoopovereenkomst, conform het ontwerp, werd getekend; dat de raad van bestuur van TMVW dit alles goedkeurde in haar zitting van 23 mei 2013; dat op 20 juni 2013 aan die verkoopovereenkomst van 17 mei 2013 nog een eerste addendum werd getekend, waarin de toekomstige oprichters van de BVBA CREA-RE (opgericht bij akte van 17 juli 2013) zich nog persoonlijk verbonden; dat, volgens de toelichting van TMVW, de vraag om openbaarheid mogelijks de volgende stukken betreft: het verslag zitting verkoop 17.05.2013, de ingevulde en getekende verkoopovereenkomst van 17 mei 2013, het uittreksel uit de notulen van de raad van bestuur van TMVW van 23 mei 2013 en het addendum van 20 juni 2013;

Overwegende dat TMVW in haar toelichting de openbaarmaking weigert met uitdrukkelijke vermelding van de uitzonderingsgronden bepaald in artikel 14, 4° en artikel 13, 6° van het Openbaarheidsdecreet; dat TMVW poneert dat, gelet op de door Filip Dobbelaere gevoerde procedures voor de Raad van State in het kader van de eerste verkoopprocedure, de inhoud van zijn brieven van 26 februari en 14 maart 2014 en de bewoordingen in de brief van zijn advocaat van 23 juni 2014 (waarin uitdrukkelijk naar een gerechtelijke procedure wordt verwezen), het vaststaat dat het er Filip Dobbelaere om te doen is informatie te verzamelen met het oog op een gerechtelijke procedure, zowel tegen [D.O.] als tegen TMVW; dat in deze omstandigheden het belang van de openbaarheid van bestuur niet opweegt tegen het belang (inzonderheid van TMVW) bij een rechtspleging in een burgerlijk rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te krijgen; dat stukken ter beschikking zouden komen van Filip Dobbelaere voorafgaand aan het inleiden van zulk een geding, terwijl aldus een eventuele rechterlijke beslissing, in de loop van het rechtsgeding, in toepassing van art. 877 Gerechtelijk Wetboek op voorhand wordt uitgehold en aldus het prerogatief van de rechter wordt gefnuikt; dat voor TMVW concreet, het risico bestaat dat Filip Dobbelaere, middels een gerechtelijke procedure op basis van de bedoelde stukken, het verlijden van de notariële akte van verkoop poogt te beletten, terwijl thans, gezien ten opzichte van de eerste verkoopprocedure, een beduidend hogere prijs voorligt, waarvan te vrezen is dat hij nog moeilijk in een derde procedure

haalbaar zal zijn, zodat ook zo gezien de gevraagde openbaarheid van aard is het openbaar belang van TMVW te schaden; dat ter motivering van het inroepen van de uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel 13, 6° (*sic*) van het Openbaarheidsdecreet, TMVW aanhaalt dat het verslag van 17 mei 2013 en het uittreksel uit de notulen van de raad van bestuur van TMVW van 23 mei 2013, nu ze namen en bedragen van bidders bevatten, te aanzien zijn als commerciële informatie met een vertrouwelijk karakter (de bedoelde zitting was immers niet openbaar, alleen bidders die voordien een bod hadden gedaan werden toegelaten), terwijl deze betrokkenen zich kunnen beroepen op een gelegitimeerd economisch belang en ten aanzien van deze informatie niet met openbaarheid hebben ingestemd; dat hetzelfde geldt voor de twee andere stukken, maar dan inzonderheid in hoofde van de bidder met het hoogste bod en partij in de verkoopovereenkomst van 17 mei 2013 en het addendum van 20 juni 2013;

Overwegende dat het thans toekomt aan de beroepsinstantie om ten gronde te oordelen;

Overwegende dat de beroepsinstantie vanwege TMVW volgende stukken mocht ontvangen: 1) vonnis van de Rb. Brugge d.d. 17 oktober 2012, 2) uittreksels uit bouwkronek d.d. 8/02/2013 en van Immoweb d.d. 29/05/2013 i.v.m. de publiciteit van de tweede verkoopprocedure, 3) het standaardschrijven aan de bidders d.d. 16 februari 2013 met blanco biedingsformulier, 4) een oplijsting van de geadresseerden van deze brief, 5) biedingsformulier derde d.d. 18 februari 2013, 6) biedingsformulier verzoeker d.d. 15 februari 2013, 7) brief aan dhr. Dobbelaere d.d. 2 mei 2013 m.b.t. uitnodiging 2^{de} ronde + leidraad van de verkoop en blanco verkoopovereenkomst, 8) verslag zitting verkoop 17.05.2013 bestaande uit een overzicht van schriftelijke biedingen 18 februari 2013 en biedingen op de zitting van 17 mei 2013, 9) verkoopovereenkomst d.d. 17 mei 2013, 10) uittreksel zitting Raad van Bestuur TMVW d.d. 23 mei 2013, 11) addendum I aan de verkoopovereenkomst met als datum 20 juni 2013, 12) een niet ondertekend en niet gedateerd (vermoedelijk eind december 2013) addendum II aan de verkoopovereenkomst, 13) brieven van dhr. Dobbelaere d.d. 18.07.2013, 26.02.2014, 14.03.2014, schrijven van TMVW aan dhr. Dobbelaere d.d. 12.08.2013;

Overwegende dat de beroepsinstantie opmerkt dat, wat het voorwerp van het verzoek betreft, de beroepsinstantie rekening moet houden met het voorwerp zoals geformuleerd op datum (*in casu* 23 juni 2014) van het oorspronkelijk verzoek; dat de stukken die door TMVW zijn meegedeeld maar die dateren van na het oorspronkelijk verzoek niet worden betrokken; dat de beroepsinstantie zich niet in graad van beroep voor de eerste keer kan uitspreken over de openbaarmaking van deze stukken; dat daarbij voor ogen moet worden gehouden dat het inwilligen van een beroep gelijkstaat met het oordeel dat de instantie in eerste aanleg een onterechte beslissing heeft genomen;

Overwegende dat de meegedeelde stukken die uitgaan van en gericht zijn aan de beroeper uiteraard voor openbaarmaking in aanmerking komen; dat het beroep bijgevolg, voor wat betreft de stukken vermeld onder punten 1,2, 3, 6, 7 en 13, gegrond is;

Overwegende dat TMVW zich voor de overige stukken vooreerst beroept op de uitzonderingsgrond voorzien in artikel 14, 4° van het

Openbaarheidsdecreet; dat op grond van artikel 14, 4° van het Openbaarheidsdecreet een aanvraag tot openbaarmaking moet worden afgewezen als het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid een eerlijk proces te verkrijgen; dat het om een relatieve uitzonderingsgrond gaat; dat eerst moet worden onderzocht of de openbaarmaking het beschermde belang schaadt; dat, als er belangenschade is, het te beschermen belang vervolgens moet worden afgewogen tegen het belang van de openbaarheid; dat de openbaarmaking enkel mag worden bevolen als daarmee een hoger belang wordt gediend dat zwaarder doorweegt dan het door de uitzonderingsgrond beschermde belang; dat de uitzonderingsgrond van artikel 14, 4° van het Openbaarheidsdecreet het eerlijk verloop van de rechtspleging wil vrijwaren; dat een essentieel onderdeel van het recht op een eerlijk proces het beginsel van de 'gelijkheid der wapens in een proces' is; dat het beginsel van de wapengelijkheid inhoudt dat elke partij het recht heeft haar argumenten te doen gelden in omstandigheden die haar niet benadelen ten opzichte van de tegenpartij; dat de bestaansreden van de geciteerde uitzonderingsgrond vooral daarin gelegen is, te verhinderen dat de openbaarheid van bestuur waaraan één partij onderworpen is, afbreuk doet aan de wapengelijkheid; dat zonder deze uitzonderingsgrond één partij op grond van de openbaarheid van bestuur zou kunnen worden verplicht stukken in het gerechtelijk debat te brengen die tegen haar zaak pleiten, daar waar de andere partij enkel die elementen die haar eis ondersteunen, kenbaar mag maken om het oordeel van de rechter te beïnvloeden; dat de uitzonderingsgrond van artikel 14, 4° een correctief op de openbaarheid is om te beletten dat een instantie zou worden verplicht in een rechtsgeding de tegenpartij informatie ter beschikking te stellen die vervolgens tegen haar wordt uitgespeeld;

Overwegende dat de bedoelde uitzonderingsgrond niet op een abstracte manier mag worden ingeroepen; dat concreet moet worden aangetoond dat de gevraagde bestuursdocumenten verband houden met een bestaand rechtsgeding en tegen de betrokken instantie kunnen worden aangewend; dat de toepasselijkheid van artikel 14, 4° van het Openbaarheidsdecreet een al bestaand burgerlijk of administratief rechtsgeding veronderstelt; dat er tussen TMVW en de beroeper al rechtsgedingen geweest zijn die evenwel beëindigd zijn; dat uit de argumentatie van TMVW blijkt dat TMVW vreest dat de beroeper de gevraagde documenten zal aanwenden om nieuwe rechtsgedingen tegen TMVW op te starten; dat de kans op of de reële en concrete dreiging van een geding echter niet volstaat om artikel 14, 4° van het Openbaarheidsdecreet in te roepen, zelfs niet als die kans of die dreiging in het licht van reeds in het verleden gevoerde procedures concreet zou aannemelijk worden gemaakt; dat er anders over oordelen, in strijd is met de duidelijke tekst van artikel 14, 4° van het Openbaarheidsdecreet en een risico op een verregaande uitholling van het grondwettelijk recht op openbaarheid van bestuur zou inhouden; dat om die reden TMVW geen beroep op artikel 14, 4° van het Openbaarheidsdecreet kan doen om de gevraagde documenten aan de openbaarmaking te onttrekken;

Overwegende dat de beroepsinstantie vaststelt dat TMVW zich eveneens in de toelichting (impliciet) beroept op de uitzonderingsgrond zoals bepaald

in artikel 14, 3° van het Openbaarheidsdecreet; dat artikel 14, 3° van het Openbaarheidsdecreet bepaalt dat een instantie een aanvraag kan afwijzen indien ze van oordeel is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van 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; dat de beroepsinstantie van oordeel is dat het feit op zich dat (rechts)personen een bod doen, wat de inhoud van dat bod is, evenals welke aankoopprijs een bepaalde partij bereid is om te betalen of betaalt voor een bepaald gebouw, te beschouwen zijn als vertrouwelijke, commerciële informatie, in de zin van artikel 14, 3° van het Openbaarheidsdecreet, van de betrokken bieders/koper die voor de betrokken partijen van zakelijk belang zijn; dat de beroepsinstantie kan aannemen dat het openbaar maken van deze gegevens strijdig zou kunnen zijn met het economisch belang van de betrokken partijen in die zin dat de strategie van de betrokkenen zou worden bekendgemaakt, alsook inzage zou worden verleend in hoever de betrokkenen voor een bepaald pand zouden willen gaan; dat het economisch belang moet geacht worden te primeren op het belang van de openbaarheid van de gevraagde gegevens vermeld onder punten 4, 5, 8 t.e.m. 12; dat volgens artikel 24, §1, lid 3 van het Openbaarheidsdecreet de beroepsinstantie in de regel verplicht is alsnog de betrokken partijen om een eventuele toestemming aan te schrijven; dat hiervan echter wordt afgezien; dat bijgevolg de beroepsinstantie van oordeel is dat terecht een beroep wordt gedaan op artikel 14, 3° van het Openbaarheidsdecreet; dat het beroepschrift voor wat betreft de gevraagde documenten vermeld onder de punten 4, 5, 8 t.e.m. 12 bijgevolg als ongegrond wordt beschouwd.”

IV. Vertrouwelijk karakter van de stukken

4.1. Samen met haar memorie van antwoord heeft de verwerende partij het administratief dossier neergelegd en gevraagd om de stukken nrs. 14 tot en met 23 daarvan als vertrouwelijk te behandelen. Die vraag acht zij “noodzakelijk, gelet op de draagwijdte van de bestreden beslissing, en de toepassing van de uitzonderingsgrond *ex* artikel 14, 3°, van het Openbaarheidsdecreet”. Volgens haar “spreekt [het] voor zich dat onderhavige procedure van haar nuttig effect zou worden ontdaan indien [deze] stukken [...] op niet-vertrouwelijke wijze overgemaakt zouden worden”.

4.2. Verzoeker verzet zich tegen de gevraagde vertrouwelijke behandeling, althans wat de stukken nrs. 14 tot en met 16 betreft. Deze stukken

maken geen deel uit van het gevraagde gunningsdossier en daarvoor wordt de vertrouwelijke behandeling niet voldoende toegelicht.

4.3. De verwerende partij verzet zich in haar laatste memorie niet langer tegen de niet-vertrouwelijke behandeling van stuk 14.

4.4. Verzoeker handhaaft in zijn laatste memorie zijn vraag tot inzage van de stukken 14 tot en met 16. Tevens vraagt hij om van deze stukken kennis te mogen nemen “en in een aanvullende memorie zijn middelen al dan niet te handhaven, aan te vullen of nader uit te werken en nieuwe middelen aan te voeren op basis van de hem tot op heden onbekende gegevens in de voormelde stukken 14 tot en met 16”.

Beoordeling

5. Voor de oplossing van het geschil wordt geen steun gezocht in de stukken nrs. 14 tot en met 16 van het administratief dossier. Verzoekers vraag om inzage ervan mist in dit licht pertinentie.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Exceptie van de tussenkomende partij

Standpunt van de partijen

6.1. De tussenkomende partij voert in haar memorie aan dat de artikelen 22 en 35 van het decreet van 26 maart 2004 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: het openbaarheidsdecreet), in hun samenhang gelezen, tot de vaststelling leiden dat verzoeker het georganiseerd administratief beroep bij de beroepsinstantie tegen het uitblijven van een beslissing over zijn aanvraag tot openbaarmaking, laattijdig en dus niet-ontvankelijk heeft ingesteld. Bijgevolg moet ook het annulatieberoep onontvankelijk worden verklaard.

6.2. In zijn memorie van wederantwoord betwist verzoeker deze exceptie. Hij betoogt dat bij ontstentenis van een beslissing de beroepstermijn voor de beroepsinstantie geen aanvang heeft genomen. Artikel 35 van het openbaarheidsdecreet is slechts van toepassing op die gevallen waarin een bestuurshandeling werd betekend zonder vermelding van de beroepsmogelijkheid of -modaliteiten. Verzoeker ziet niet in hoe het voornoemde artikel zou moeten worden toegepast op zijn geval, nu geen enkele bepaling van het openbaarheidsdecreet toelaat de aanvang van de daarin voorgeschreven termijn vast te stellen.

6.3. In haar laatste memorie doet de tussenkomen de partij nog gelden dat “[d]e verwijzing in artikel 23, 3^{de} lid van het openbaarheidsdecreet geldt [...] voor het nieuw artikel 35 van dat decreet”, waarbij “dat nieuw artikel de bepaling als dat de beroepstermijn geen aanvang neemt in geval van niet tijdige beslissing van de bestuursinstantie (deel van artikel 22, 3^{de} lid), impliciet opheft en vervangt door de bedoelde vier maanden termijn”. Er anders over oordelen brengt volgens de tussenkomen de partij mee “dat aan de verwijzing in artikel 22, 3^{de} lid elke inhoud wordt ontzegd, zodat bij ontstentenis van tijdige beslissing door de bestuursinstantie toch nog van een oneindige beroepstermijn sprake is, hetgeen strijdt met de bedoeling van de decreetgever 2013 en zijn bekommernis voor de rechtszekerheid”.

Beoordeling

7.1. Artikel 22 van het openbaarheidsdecreet luidt:

“De aanvrager kan beroep instellen tegen een beslissing van een in artikel 4, § 1, bedoelde instantie, of na het verstrijken van de termijn waarbinnen de beslissing moest worden genomen, of in geval van een onwillige uitvoering van een beslissing. Hij stelt dat beroep in bij een beroepsinstantie die is samengesteld uit ambtenaren en die door de Vlaamse regering is aangewezen.

Het beroep moet schriftelijk, per fax of per e-mail worden ingediend binnen een termijn van dertig kalenderdagen die, naargelang het geval, ingaat:

- de dag na het versturen van de beslissing;

- de dag na het verstrijken van de termijn, bedoeld in artikel 20, § 3, eerste lid.

Overeenkomstig artikel 35 neemt de termijn om beroep in te stellen geen aanvang bij ontstentenis van een beslissing.”

7.2. Artikel 22, derde lid, van het openbaarheidsdecreet voorziet derhalve in de sanctie dat “de termijn om beroep in te stellen geen aanvang [neemt]” in het geval dat de bestuursinstantie nalaat een beslissing te nemen.

7.3. Aan de voormelde sanctie wordt geen enkele afbreuk gedaan door de omstandigheid dat artikel 35 van het openbaarheidsdecreet, waarnaar artikel 22, derde lid, van het openbaarheidsdecreet “[o]vereenkomstig” verwijst, sedert de wijziging ervan bij decreet van 21 juni 2013 ‘houdende wijziging van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, wat de beroepstermijnen betreft’, niet langer in de sanctie voorziet dat de beroepstermijn tegen “[e]en beslissing of een administratieve handeling met individuele strekking” geen aanvang neemt als niet de beroepsmogelijkheden en de modaliteiten van het beroep worden vermeld, maar dat de beroepstermijn dan ingaat vier maanden nadat de betrokkene in kennis werd gesteld van de akte of de beslissing met individuele strekking.

De in artikel 22, derde lid, van het openbaarheidsdecreet vermelde sanctie voor het geval geen beslissing is genomen blijft immers uitdrukkelijk en duidelijk bepaald, en artikel 35 van het openbaarheidsdecreet betreft het onderscheiden geval waarbij de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten bij het ter kennis brengen van de beslissing niet zijn vermeld. De relevantie van het onderscheid tussen deze beide gevallen mag ook blijken uit de volgende parlementaire voorbereidingen van het openbaarheidsdecreet:

“Het beroep moet in principe ingediend worden binnen een termijn van 30 kalenderdagen.

Indien beroep wordt aangetekend tegen een uitdrukkelijke beslissing, bv. een beslissing die de openbaarheid geheel of gedeeltelijk afwijst, dan begint deze termijn te lopen de dag na het versturen van deze beslissing.

Deze maximumtermijn geldt niet wanneer beroep wordt aangetekend tegen het feit dat geen tijdige beslissing (binnen 15 of 30 kalenderdagen)

werd genomen. De Europese en internationale regelgeving verplicht de overheid immers tot het nemen van een uitdrukkelijke beslissing. Indien de overheid evenwel ondanks deze verplichtingen nalaat een beslissing te nemen, zal zij de zware gevolgen ervan moeten dragen: in dat geval geldt er geen maximumtermijn voor het indienen van het beroep.” (*Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1732/1, 41)

7.4. De verwijzing in de laatste memorie van de tussenkomende partij naar de voorbereidende werken bij het “wijzigend decreet van 21 juni 2013 [...] (*Parl. St.* VI. Parl., stuk 1911(2012-2013) — Nr. 1, p. 2)” betreft de situatie waarbij de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten bij het ter kennis brengen van de beslissing niet zijn vermeld, en doet niet anders besluiten.

Dat geldt ook in zoverre zou moeten worden aangenomen dat het ongemoeid laten van de verwijzing in artikel 22, derde lid, van het openbaarheidsdecreet naar artikel 35 van hetzelfde decreet bij de wijziging van laatst vermeld artikel, meebrengt dat de verwijzing elke inhoud verloor.

7.5. Het besluit is dat ingevolge het uitblijven van een beslissing over verzoekers aanvraag, de beroepstermijn met toepassing van artikel 22, derde lid, van het openbaarheidsdecreet, geen aanvang heeft genomen.

7.6. De exceptie van de tussenkomende partij is ongegrond.

B. Exceptie van de verwerende partij

Standpunt van de partijen

8.1. De verwerende partij voert in haar memorie van antwoord aan dat het beroep “gedeeltelijk onontvankelijk “ is bij gebrek aan belang. Zij wijst erop dat verzoeker in zijn oorspronkelijke aanvraag heeft verzocht te mogen vernemen “of het bewuste pand nu al dan niet, rechtstreeks of onrechtstreeks, werd toegewezen aan de heer [O.] en hoe dit in voorkomend geval in zijn werk is gegaan”. De verwerende partij betoogt dat verzoeker op dat punt al volledige genoegdoening heeft gekregen middels de bestreden beslissing, zodat het beroep

onontvankelijk is in de mate dat het op dit onderdeel van de vraag tot openbaarmaking betrekking heeft.

8.2. Verzoeker doet in zijn memorie van wederantwoord gelden dat hij slechts genoegdoening kan krijgen als hem de bedoelde “bestuursdocumenten” worden meegedeeld. Hij moet geen genoegen nemen met een samenvatting van verklaringen van de tussenkommende partij aan de verwerende partij. Bovendien is de bestreden beslissing volgens hem niet altijd duidelijk.

8.3. De verwerende partij doet in haar laatste memorie onder meer nog gelden dat “[i]n zoverre” de Raad van State “de auditeur zou bijtreden in diens oordeel dat dit aspect van het openbaarheidsverzoek en het vernietigingsberoep niet meer is dan ‘een algemene schets van waarin verzoeker inzage wenst’”, zij niet langer aandringt op haar exceptie.

Beoordeling

9.1. De Raad van State treedt het standpunt van de auditeur-verslaggever bij dat verzoekers vraag om “te vernemen of het bewuste pand nu al dan niet, hetzij rechtstreeks of onrechtstreeks, werd toegewezen aan de heer [O.] en hoe dit in voorkomend geval in zijn werk is gegaan”, niet meer dan een “algemene schets” van verzoeker betreft, die hij in zijn aanvraag onmiddellijk concretiseert, waarbij dient vastgesteld dat verzoeker met de bestreden beslissing de inzage wordt geweigerd van welbepaalde documenten “vermeld onder de punten 4, 5, 8 t.e.m. 12”.

9.2. De verwerende partij moet derhalve, gezien het gestelde onder randnummer 8.3, geacht worden niet langer aan te dringen op haar exceptie.

VI. Onderzoek van het tweede en derde middel

Standpunt van de partijen

10.1. Verzoeker roept in een tweede middel de schending in van artikel 32 van de Grondwet, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, de materiële motiveringsplicht, het evenredigheidsbeginsel en artikel 14, 3°, van het openbaarheidsdecreet.

Hij stelt het “volstrekt onbegrijpelijk” te vinden dat de beroepsinstantie in de bestreden beslissing artikel 14, 3°, van het openbaarheidsdecreet aangrijpt om de inzage te weigeren. Hij ziet niet in hoe de gevraagde informatie te beschouwen is als vertrouwelijke commerciële informatie waarvan het belang dan nog zo groot is dat het moet primeren op het belang van de openbaarheid van deze gegevens. De aangevoerde uitzonderingsgrond kan volgens hem niet nuttig worden toegepast. De beoogde informatie is geen vertrouwelijke commerciële of industriële informatie die bescherming verdient. Tevens motiveert de beroepsinstantie niet waarom het economische belang primeert op het belang van de openbaarheid. Van een reële en concrete belangenafweging is geen sprake, zeker niet in de motivering. Bovendien verliest de beroepsinstantie volgens verzoeker uit het oog dat documenten ook gedeeltelijk openbaar kunnen worden gemaakt. Ook hier ontbreekt de noodzakelijke afweging.

10.2. De verwerende partij betoogt in haar memorie van antwoord vooreerst dat verzoeker niet uiteenzet hoe de bestreden beslissing het evenredigheidsbeginsel schendt. De enkele verwijzing naar het betrokken beginsel en het gebrek aan uiteenzetting van de wijze waarop dit beginsel werd geschonden, maken dat het middel in die mate onontvankelijk is.

Vervolgens voert zij aan dat verzoeker er geen belang bij heeft om de schending van de formelemotiveringsplicht op te werpen. Verzoeker heeft

de bestreden beslissing ontvangen, kent de eraan ten grondslag liggende motieven en is erin geslaagd een verzoekschrift bij de Raad van State in te dienen waaruit blijkt dat hij de motieven kent, begrijpt en in rechte heeft kunnen bestrijden. Verzoeker bestrijdt ook de feitelijke juistheid van de motieven, wat zijn kennis ervan impliceert.

Ten gronde doet de verwerende partij gelden dat de uitzonderingsgrond vermeld in artikel 14, 3°, van het openbaarheidsdecreet de bescherming beoogt van de vertrouwelijke, aan een instantie meegedeelde commerciële en industriële gegevens. Daarbij horen ook de handelsgeheimen, dit wil zeggen: informatie die niet technisch van aard is maar een commerciële waarde vertegenwoordigt zoals boekhoudkundige gegevens, lijsten van cliënteel en leveranciers, winstcijfers, omzet, stocks. Het gaat, in het algemeen, om gegevens die voor de onderneming van belang zijn en waarvan de openbaarmaking van aard is haar nadeel te berokkenen. Deze uitzonderingsgrond wil dus verhinderen dat vertrouwelijke en bedrijfseigen informatie openbaar wordt gemaakt, om zo te vermijden dat, door inzicht te geven in de bedrijfsstrategie en de economische politiek van de onderneming, aan concurrenten een competitief voordeel wordt verschaft, onder meer bijvoorbeeld met het oog op de eerlijke mededinging bij toekomstige te gunnen overheidsopdrachten.

De verwerende partij citeert vervolgens de motieven van de beroepsinstantie en is van oordeel dat zij terecht heeft kunnen oordelen dat het feit dat bepaalde kandidaten (al dan niet rechtspersonen) een bod doen, alsmede de inhoud van dat bod, als vertrouwelijke commerciële informatie moeten worden beschouwd. Voor de kandidaten betreft het informatie van zakelijk belang. Openbaarheid over het feit dat een bod werd uitgebracht en over de omvang van het bod, levert verzoeker kennis op over de winstmarges en strategieën van de betrokken ondernemingen, wat de belangen van de inschrijvers ongetwijfeld zou schaden en aan verzoeker een onrechtmatig competitief voordeel zou verschaffen. Dat geldt ook voor de contractvoorwaarden, die informatie bevatten over de bedrijfsvoering van de tussenkomende partij en de

verwerver van het betrokken pand. Bovendien was de verkoopovereenkomst nog niet notarieel verleden op het ogenblik van de beslissing van de beroepsinstantie.

Verzoeker toont volgens de verwerende partij de kennelijke onredelijkheid van de beslissing niet aan. Zij benadrukt dat de verschillende kandidaten op het vlak van de prijs met elkaar in concurrentie treden, en dat verzoeker daarbij een rechtstreekse concurrent van de andere bidders was. De zitting van 17 mei 2013 was alleen toegankelijk voor de kandidaten die een bod hadden uitgebracht en het '*best and final offer*' diende onder gesloten enveloppe te gebeuren. Volgens de verwerende partij zijn dit allemaal redenen om te oordelen dat de openbaarmaking van de gevraagde documenten strijdig is met het economisch belang van de betrokken partijen. De beroepsinstantie concludeert daaruit terecht dat het economisch belang primeert op het belang van de openbaarheid van bestuur. Er is dus wel degelijk een concrete en afdoende belangenafweging gebeurd.

Ook werd volgens de verwerende partij de mogelijkheid van een gedeeltelijke openbaarheid onderzocht. Omdat de identiteit van de bidders én de inhoud van het bod vertrouwelijke commerciële informatie uitmaakt en de vertrouwelijkheid van groter belang is dan de openbaarheid, moet de uitzonderingsgrond van artikel 14, 3°, van het openbaarheidsdecreet voor het geheel van de bestuursdocumenten gelden.

10.3. De tussenkomende partij sluit zich in haar memorie aan bij het verweer van de verwerende partij.

10.4. In zijn memorie van wederantwoord brengt verzoeker onder meer in herinnering dat een aanvraag tot openbaarmaking op grond van artikel 14, 3°, van het openbaarheidsdecreet maar kan worden afgewezen als de betrokken instantie van oordeel is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van 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. Die uitzonderingsgrond kan dus niet op een systematische wijze worden ingeroepen; er moet een reële belangenafweging worden gemaakt en dat is niet gebeurd.

10.5. In haar laatste memorie doet de verwerende partij nog gelden dat het feit dat de beroepsinstantie “het betreffende motief in de voorwaardelijke zin heeft geformuleerd” geen afbreuk doet aan “de effectiviteit van het risico dat aan de economische belangen van de betrokken bieders schade wordt berokkend”. De reden waarom niet tot een gedeeltelijke openbaarmaking kan worden overgegaan, kan volgens haar wel degelijk “uit de bestreden beslissing worden afgeleid”, meer bepaald de verwijzing in de bestreden beslissing naar “het feit op zich dat (rechts)personen een bod doen, wat de inhoud van dat bod is, evenals welke aankoopprijs een bepaalde partij bereid is om te betalen of betaalt voor een bepaald gebouw”, als gegevens die onder de toepassing van de uitzonderingsgrond van artikel 14, 3°, van het openbaarheidsdecreet dienen te ressorteren.

11.1. In een derde middel voert verzoeker de schending aan van artikel 24, § 1, derde lid, van het openbaarheidsdecreet.

Hij wijst erop dat de voormelde bepaling vereist dat ingeval van afwijzing van een aanvraag tot openbaarmaking op grond van onder meer artikel 14, 3°, van hetzelfde decreet, de beroepsinstantie contact moet opnemen met de betrokkene en moet vragen of de aanvrager toestemming krijgt om toegang te krijgen tot het gevraagde bestuursdocument. De beroepsinstantie heeft niets meer gedaan dan gesteld dat zij afziet van deze regel.

11.2. De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat de beroepsinstantie in de regel contact moet opnemen met de betrokkenen wier commerciële belangen worden beschermd om af te toetsen of ze toestemming verlenen om toegang te krijgen tot de gevraagde informatie. De beroepsinstantie oordeelde in vroegere uitspraken dat van die verplichting kan worden afgezien bij een groot aantal betrokkenen en gelet op de termijn

waarbinnen zij moet beslissen. In huidig geval moesten dertien betrokkenen worden gecontacteerd die twee jaar eerder een bod hadden uitgebracht. Het tijdsverloop is deels te wijten aan het late beroep van verzoeker en er kon worden betwijfeld of nog steeds dezelfde contactpersonen aanwezig waren en of de betrokken ondernemingen nog wel bestonden.

11.3. De tussenkomen partij sluit zich in haar memorie aan bij het verweer van de verwerende partij.

11.4. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat het betoog van de verwerende partij hem niet overtuigt. Binnen het tijdsbestek waarover de beroepsinstantie beschikte, was het perfect mogelijk om de dertien andere bidders te bevragen. De handelwijze van de beroepsinstantie in deze zaak betekent volgens hem een uitholling van artikel 24, § 1, derde lid, van het openbaarheidsdecreet en leidt tot totale willekeur.

11.5. In haar laatste memorie doet de verwerende partij nog gelden dat het de beroepsinstantie niet kan verweten worden de betrokken personen niet te hebben gecontacteerd, om reden van het lange tijdsverloop “tussen het verkoopproces en het beroep bij de Beroepsinstantie, dat immers pas twee jaar later werd ingesteld”, alsook om reden van “het aantal betrokken personen, te weten 13 bidders”. Een motivering in de bestreden beslissing met betrekking tot dit laatste “zou *in casu* geen enkele meerwaarde hebben gehad, nu uit de bestreden beslissing en de context waarin zij tot stand is gekomen, blijkt dat het niet om één of drie bidders gaat, maar dat het wel degelijk om dertien bidders gaat”.

Beoordeling

12.1. Artikel 32 van de Grondwet bepaalt:

“Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134.”

12.2. Het Grondwettelijk Hof heeft uit de algemene omschrijving die artikel 32 van de Grondwet hanteert, afgeleid dat de grondwetgever het recht op openbaarheid van de bestuursdocumenten heeft ingeschreven als een grondrecht. Uitzonderingen op de openbaarheid van bestuursdocumenten zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden vastgesteld door de wet, het decreet of de ordonnantie. Ze moeten worden verantwoord en moeten beperkend worden geïnterpreteerd (GwH 25 maart 1997, arrest nr. 17/97, B.2.1 en 2.2; GwH 15 september 2004, arrest nr. 150/2004, B.3.2).

De Raad van State sluit zich aan bij die rechtspraak.

12.3. Elk beroep op een uitzonderingsbepaling moet concreet worden gemotiveerd met verwijzing naar de specifieke gegevens, eigen aan de zaak. Geen enkele uitzonderingsgrond kan de grondslag vormen om aan een bestuurd systematisch de openbaarheid van bestuur te weigeren.

12.4. Artikel 7 van het openbaarheidsdecreet voorziet voor het Vlaamse bestuursniveau in een principieel recht op inzage van bestuursdocumenten. Uitzonderingen op dit recht worden geregeld in de artikelen 11, 13, 14 en 15 van het openbaarheidsdecreet. Artikel 10 van het openbaarheidsdecreet bepaalt dienaangaande uitdrukkelijk dat de uitzonderingen op de openbaarheid “geval per geval restrictief uitgelegd” moeten worden en dat dit bovendien, wat de in de artikelen 11, 14 en 15 bepaalde uitzonderingen betreft, dient te gebeuren “met inachtneming van het met de openbaarmaking gediende openbaar belang”.

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

“De in artikel 4 genoemde instanties wijzen een aanvraag tot openbaarmaking af, voorzover 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.”

Artikel 9 van het openbaarheidsdecreet luidt:

“Een bestuursdocument wordt gedeeltelijk openbaar gemaakt als informatie waarop een uitzondering van toepassing is, als bedoeld in artikelen 11, 12, 13, 14 of 15, of waarvoor de verplichting geldt inzake het aantonen van het belang, bedoeld in artikel 17, § 2, tweede lid, samen met andere informatie in een bestuursdocument vervat zit, en het mogelijk is om de genoemde informatie te scheiden van de andere informatie.

In dat geval vermeldt de instantie uitdrukkelijk in haar beslissing dat een bestuursdocument slechts gedeeltelijk openbaar mag worden gemaakt. Ze geeft in de mate van het mogelijke aan op welke plaatsen informatie werd weggelaten en op grond van welke bepaling van artikelen 11, 12, 13, 14, 15 en 17, § 2, dit gebeurde.”

Artikel 24, § 1, derde lid, van het openbaarheidsdecreet bepaalt:

“Indien de aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen op grond van artikel 13, 2° of 6°, artikel 14, 3°, of artikel 15, § 1, 1° of 5° of 7°, dan neemt de beroepsinstantie contact op met de betrokkene en vraagt ze of de aanvrager toestemming krijgt om alsnog toegang te krijgen tot het gevraagde bestuursdocument.”

12.6. De beroepsinstantie steunt de bestreden weigeringsbeslissing op de uitzonderingsgrond vermeld in artikel 14, 3°, van het openbaarheidsdecreet. Dit is een relatieve uitzonderingsgrond. De openbaarmaking wordt slechts afgewezen indien het beschermde belang door de openbaarmaking zou worden aangetast en er wordt vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het beschermde belang.

Deze beoordeling en belangenafweging moeten blijken uit de motivering in de bestreden beslissing zelf of, minstens, uit stukken van het administratief dossier die onmiskenbaar aan de beroepsinstantie zelf zijn toe te schrijven.

12.7. De beroepsinstantie vermeldt artikel 14, 3°, van het openbaarheidsdecreet als uitzonderingsgrond, om er vervolgens aan toe te voegen dat zij “van oordeel is dat het feit op zich dat (rechts)personen een bod doen, wat de inhoud van dat bod is, evenals welke aankoopprijs een bepaalde partij bereid is om te betalen of betaalt voor een bepaald gebouw, te beschouwen zijn als vertrouwelijke, commerciële informatie, in de zin van artikel 14, 3°, van het

Openbaarheidsdecreet, van de betrokken bieders/koper die voor de betrokken partijen van zakelijk belang zijn” en dat zij “kan aannemen dat het openbaar maken van deze gegevens strijdig zou kunnen zijn met het economisch belang van de betrokken partijen in die zin dat de strategie van de betrokkenen zou worden bekendgemaakt, alsook inzage zou worden verleend in hoever de betrokkenen voor een bepaald pand zouden willen gaan”.

12.8. In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat de beroepsinstantie in wel erg voorwaardelijke termen – “zou [strijdig] kunnen zijn” – toepassing maakt van de betrokken uitzonderingsgrond. Dit strookt niet met het restrictieve karakter van deze uitzonderingsgrond. Voorts kan de apodictische overweging “dat het economisch belang moet geacht worden te primeren op het belang van de openbaarheid van de gevraagde gegevens” niet volstaan als een afdoende *in concreto*-afweging van belangen.

12.9. Daarbij komt nog dat van de gevraagde informatie moet worden nagegaan of ze eventueel gedeeltelijk openbaar kan worden gemaakt en of degene van wie de informatie afkomstig is, zou kunnen instemmen met de openbaarmaking.

12.10. Dat de beroepsinstantie de mogelijkheid tot gedeeltelijke openbaarmaking, zoals voorgeschreven door artikel 9 van het openbaarheidsdecreet, heeft onderzocht, wordt wel beweerd in de memorie van antwoord, maar blijkt, anders dan de verwerende partij dit blijkbaar ziet, geenszins uit de bestreden beslissing, evenmin als uit andere documenten van het administratief dossier.

12.11. Voorts geeft de beroepsinstantie in de bestreden beslissing zelf aan “in de regel verplicht” te zijn “de betrokken partijen om een eventuele toestemming aan te schrijven”, maar verklaart zij “hiervan echter [af te zien]”. De reden daartoe wordt, wederom, niet in de bestreden beslissing toegelicht. Uit niets blijkt dat de beroepsinstantie nog maar de minste poging heeft ondernomen om de betrokkenen te contacteren.

Het betoog in de laatste memorie van de verwerende partij dat zij de betrokken personen niet heeft gecontacteerd om reden van het lange tijdsverloop “tussen het verkoopproces en het beroep bij de Beroepsinstantie, dat immers pas twee jaar later werd ingesteld” en om reden van “het aantal betrokken personen, te weten 13 bidders”, vermag dit laatste niet te verantwoorden.

12.12. Gezien het voormelde heeft de beroepsinstantie niet in overeenstemming gehandeld met de vereisten van de artikelen 9, 14, 3°, en 24, § 1, derde lid, van het openbaarheidsdecreet.

12.13. De middelen zijn 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 15 juli 2015, waarbij het beroep van Filip Dobbelaere tegen het uitblijven van een beslissing van de Tussengemeentelijke Maatschappij der Vlaanderen voor Watervoorziening ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond, gedeeltelijk ongegrond, wordt verklaard.

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 verzoeker.

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
zeven december 2018, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust