

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 245.753 van 15 oktober 2019**

**in de zaak A. 228.702/VII-40.593**

In zake : de NV van publiek recht, de VLAAMSE WATERWEG  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Barteld Schutyser  
kantoor houdend te 1050 Brussel  
Louizalaan 99  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

Tussenkomen partij :  
Patrick VAN DAELE  
wonende te 9250 Waasmunster  
Neerstraat 212

---

*I. Voorwerp van de vordering*

1. De vordering, ingesteld op 26 juli 2019, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie van 26 juni 2019 waarbij het beroepsschrift van Patrick Van Daele ontvankelijk en gegrond wordt bevonden en de verzoekende partij verplicht wordt een afschrift openbaar te maken van het dossier dat ingediend werd in het kader van het Europees USAR-project - Interreg 2 Seas Mers Zeeën.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 oktober 2019.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bart Martel, die loco advocaat Barteld Schutyser verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Patrick Devers, die verschijnt voor de verwerende partij, en de tussenkomende partij, die verschijnt in persoon, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost 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. Tussenkoms*

3. Met een op 21 augustus 2019 ter post aangetekend verzoekschrift vraagt Patrick Van Daele om in het geding te mogen tussenkomen.

Er is grond om dat verzoek in te willigen.

#### *IV. Feiten*

4.1. Op 7 april 2019 vraagt de tussenkomende partij, per e-mail aan de verzoekende partij een afschrift van “het dossier [...] dat ingediend is bij ‘europa’, via Interreg 2 Seas Mers Zeeën, om te participeren in het USAR project”. Op 14 april 2019 stuurt hij per e-mail een herinnering.

4.2. Het antwoord van de verzoekende partij, verzonden op 19 april 2019, luidt:

“Het dossier werd opgemaakt door Nederland als lead partner en Nederland heeft geen toestemming gegeven om het dossier vrij te geven.

Op basis van artikel II.34, 6° van het Bestuursdecreet wijzen wij dan ook uw aanvraag tot openbaarmaking af.

Daarenboven wordt uw aanvraag tevens afgewezen op grond van artikel II.35, 2° van het Bestuursdecreet aangezien het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijk karakter van de internationale betrekkingen van De Vlaamse Waterweg nv en van de betrekkingen van De Vlaamse Waterweg nv met Europa. Het dossier bevat immers informatie gerelateerd aan de internationale betrekkingen tussen de Vlaamse overheid en Nederland zodat dit niet kan worden vrijgegeven om het vertrouwen tussen de partners niet te schenden”.

Later op diezelfde dag wordt ook, maar door een andere ambtenaar van de verzoekende partij, volgend bericht verstuurd:

“Beste heren Van Daele en Robberecht,

Ik verwijst naar uw veelvuldig e-mailverkeer, o.m. naar de volgende recente e-mails:

- vraag ikv openbaarheid van bestuur verzoek doorsnedetekening voorzien van bemaling pompgemaal Dam Lokeren (7/01/2019)
- vraag ikv openbaarheid van bestuur overmaken TV Sigma Durme. (2008). Globaal inrichtingsplan Durmevallei (9/01/2019)
- vraag ikv openbaarheid van bestuur reactie op nota IDMC (13/01/2019)
- herinnering vraag ikv openbaarheid van bestuur reactie op nota IMDC (28/01/2019)
- herinnering vraag ikv openbaarheid van bestuur aanvraag tekening pompgemaal Dam Lokeren (28/01/2019)
- vraag ikv openbaarheid van Bestuur om investeringsplan en het budget van DVW inzake het Sigmaplan voor het jaar 2019 alsook de motivering van de RvB van DVW (4/02/2019)

- vraag ikv openbaarheid van Bestuur besluit VR 17/12/2004 ontwikkelingsschets/Sigmaplan (4/02/2019)
- herinnering vraag ikv openbaarheid van bestuur vraag om tekening pompgemaal Dam Lokeren (7/02/2019)
- verzoek om te bellen (7/02/2019)
- vraag ikv openbaarheid van Bestuur investeringen Durmevallei 2019 (17/02/2019)
- herinnering vraag ikv openbaarheid van bestuur omtrent aanvraag tekening pompgemaal te Lokeren (24/02/2019)
- verzoek verduidelijking mail omtrent investeringen Durmevallei 2019 (4/03/2019)
- verzoek ikv openbaarheid van bestuur om meer uitgebreide tekening pompgemaal Dam Lokeren over te maken (29/03/2019)
- e-mail ikv Potpolder IV met hel oog op toelichting bij de tabel op p. 5 en 6 van het gemotiveerd verzoek tot vaststelling van beperkte ruimtelijke impact van een handeling van algemeen belang (6/04/2019)
- verzoek om dossier ingediend bij Europa om te participeren in het USAR-project over te maken (7/04/2019)
- e-mail omtrent potpolder IV te Waasmunster - sigma - uw overeenkomst (10/04/2019)
- verzoek om document ‘Rivierherstelplan Durmevallei: voorstel invulling vijveralternatief’ over te maken (11/04/2019)
- herinnering verzoek om dossier ingediend bij Europa om te participeren in het USAR-project over te maken (14/04/2019)
- verzoek om opmetingen landmeters voorbereiding project PP4 over te maken (14/04/2019)
- verzoek om topografische opmetingen uit 2015 over te maken (14/04/2019)
- verzoek om meer specifieke topografische opmetingen van 2016 mbt PP4 over te maken (14/04/2019)
- ...

Wij stellen vast dat het recht op openbaarheid van bestuur buiten zijn context wordt gebruikt.

Via uw onderling afgestemde gedragingen wordt dit recht uitgeoefend op een wijze die de normale uitoefening te buiten gaat

Om deze redenen hebben wij besloten om voorlopig niet langer op uw verzoeken in te gaan en dit tot en met 31 juli a.s.”.

4.3. De tussenkomende partij dient per e-mail van 19 mei 2019 beroep in bij de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie tegen “het besluit van de heer Dauwe W., afdelingshoofd bij de Vlaamse Waterweg, om geen antwoord/gevolg te geven aan door mij gevraagde stukken en gestelde vragen”. Zij licht toe:

“De Vlaamse Waterweg (DVW) heeft in Waasmunster een project lopen: ‘renovatie potpolder IV’. Het project is gedragen en beheerd door DVW en

heeft betrekking op hun professionele activiteiten, nl. waterbeheer van de bevaarbare waterloop Durme en uitvoeren van het geactualiseerde Sigmaplan. De Durme is een zijrivier van de Schelde. De monding van de Durme in de schelde situeert zich in Hamme. De Durme als getijden rivier loopt tot de dam in Lokeren, waar zoals de naam doet vermoeden de getijdenrivier afgesloten is door een dam. Voorbij de dam loopt de Durme nog verder als kanaal doorheen het stadscentrum van Lokeren tot ze verbinding maakt met de Moervaart. Het project 'renovatie potpolder IV' werd aanvankelijk voorgesteld als oplossing voor het lokale probleem van afvoerproblemen met oppervlaktewater, aangevoerd door de Lokerenbeek (waterloop 2e categorie nr. 1023). De Durme kent een sterke verzanding, dit zorgt bij periodes met veel neerslag voor een continu hoog waterpeil op dit gedeelte van de Durme. Het bestaande pompgebied aan Ten Rijen is niet voorzien om bij deze hogere waterstanden in de Durme te kunnen pompen en schakelt uit. Vandaar de opstapeling van oppervlaktewater in het gebied rond de Lokerenbeek. Van in den beginne zijn de landbouwsector en private personen ABSOLUUT NIET met de voorbereiding van het project 'renovatie potpolder IV' betrokken. Het werd naderhand duidelijk waarom, de voorgestelde werken stroken niet met de regeringsbeslissing van 22 juli 2005. Vermelde beslissing van de Vlaamse Regering is beter gekend als het geactualiseerde Sigmaplan. Het werd ook naderhand duidelijk dat het vermelde project veel meer invloed heeft op een ruimere regio in de Durmevallei, vooral stroomopwaarts richting Lokeren. De Durme loopt hier door huidig en toekomstig natuurgebied. Andere belangen lijken behartigd ...

Het is niet eenvoudig om adequate, correcte informatie omtrent het project, zijn voorbereiding, zijn positie in een ruimer kader van waterbeheer en bijhorende belangen, ... te bekomen. Aangezien DVW enerzijds professioneel instaat voor het waterbeheer van de Durme en anderzijds drager is van de uitvoering van het geactualiseerde Sigmaplan komt men voor informatiegaring veelal uit bij DVW. Logisch dat bij de zoektocht naar officiële, accurate informatie beroep gedaan wordt op de uitgebreide hoeveelheid van informatie die in het bezit is van DVW. Zij zijn nu éénmaal de centrale speler in dit project. Dus misbruik van het recht van de burger op openbaarheid is absoluut niet aan de orde ! Het mag wel gezegd worden dat naarmate er informatie beschikbaar kwam het steeds duidelijker werd dat 'er wat mis is met de communicatie omtrent het project'. Hoe meer informatie duidde op afwijkingen tov het MWeA, op andere belangen die behartigd werden, ... hoe moeilijker het werd om informatie te bekomen. Omdat informatiegaring zo moeilijk verloopt is er uitwisseling van verkregen informatie o.a. tussen mezelf en dhr. Robberecht. Het is echter niet zo dat wij 'via onderling afgestemde gedragingen' het recht van openbaarheid gebruiken, zoals dhr. Dauwe schrijft. In de oplijsting van dhr. Dauwe hierboven is zelfs te zien dat we beiden topografische opmetingen vragen. Dit is geen gebrekkige communicatie, dit is een bewijs dat we beiden onafhankelijk (net als nog anderen) de informatie die betrekking heeft op onze eigen belangen wensen te bekomen en te analyseren. Dat we elkaar (soms) in copy zetten bij de vraagstelling is net om 'overlast' te vermijden!

Het is dan ook nogal kort door de bocht dat dhr. Dauwe een 'gezamenlijke' mail stuurt".

De tussenkomen de partij verduidelijkt welke (twee) aanvragen tot openbaarmaking voor haar nog van belang zijn, en tegen welke weigeringsbeslissingen het beroep daarom gericht is. Voor de huidige betwisting is enkel het volgende relevant:

“[...] verzoek om dossier ingediend bij europa om te participeren in het USAR-project over te maken (7/04/2019 & 14/04/2019)

Ivm deze vraag zijn twee weigeringsbesluiten verstuurd, een via de ‘weigeringsmail’ van dhr. Dauwe en een van mevr. Denis (zie hieronder)

Opmerkelijk in de weigering van mevr. Denis is de verwijzing naar de artikels uit het bestuursdecreet (artikel II.34, 6° en artikel II.35, 2°):

1e: informatie UIT Nederland?

Er werd de vraag gesteld aan DVW om de informatie die DVW NAAR Nederland gestuurd heeft te bezorgen. Aangezien het project lokaal en zeker niet grensoverschrijdend is, doet een verwijzing naar vermelde artikels uit het bestuursdecreet vragen oproepen. Welke informatie die belangrijk is voor Nederland kan in een lokaal Vlaams dossier van belang zijn??? Er wordt NIET gevraagd naar informatie die door een derde is verstrekt, het is informatie opgesteld door DVW zelf.

2e: verwijzing naar communicatie met Nederland?

Indien (één van beide) artikels uit het bestuursdecreet toch van toepassing zou(den) zijn dan heeft DVW nagelaten de vermelde communicatie met Nederland mee te sturen. Er is in de weigering geen enkel (niet antidateerbaar) bewijs van communicatie of een dossier met Nederland aangaande mijn vraagstelling”.

4.4. De beroepsinstantie vraagt de verzoekende partij op 24 mei 2019 per e-mail om toelichting en documenten; er wordt geantwoord op 28 mei 2019. Onder meer wordt een stuk bezorgd bevattende “de bevestiging dat Nederland, als lead partner, het dossier niet wenst vrij te geven”.

4.5. Op 26 juni 2019, na verlenging van de voorziene termijn, wordt de bestreden beslissing genomen:

“[...]

1) Overzicht van de feiten

De heer Van Daele verzocht DVW om hem een afschrift te bezorgen van het dossier dat ingediend is bij ‘Europa’, via Interreg 2 Seas Mers Zeeën, om te participeren in het USAR project.

Op 19 april 2019 deed DVW aan de verzoeker dat het dossier werd opgemaakt door Nederland als lead partner en dat Nederland geen toestemming

heeft gegeven om het dossier vrij te geven. Op basis van artikel II.34, 6° van het Bestuursdecreet wordt de aanvraag tot openbaarmaking afgewezen.

De aanvraag wordt tevens afgewezen op grond van artikel II.35, 2° van het Bestuursdecreet omdat het belang van de openbaarheid volgens DVW niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijke karakter van de internationale betrekkingen van De Vlaamse Waterweg nv en van de betrekkingen van De Vlaamse Waterweg nv met Europa. Het dossier bevat immers informatie gerelateerd aan de internationale betrekkingen tussen de Vlaamse overheid en Nederland zodat dit niet kan worden vrijgegeven teneinde het vertrouwen tussen de partners niet te schenden, aldus DVW.

Op 19 april 2019 wordt het openbaarheidsverzoek ook voor een tweede keer afgewezen door DVW. Aan de verzoeker en aan de heer Robberecht wordt meegedeeld, verwijzende naar hun veelvuldig e-mailverkeer, dat men bij DVW vaststelt dat het recht op openbaarheid van bestuur buiten zijn context wordt gebruikt en dat via de onderling afgestemde gedragingen (tussen de verzoeker en de heer Robberecht) dit recht wordt uitgeoefend op een wijze die de normale uitoefening te buiten gaat. Om deze redenen heeft DVW besloten om voorlopig niet langer op hun verzoeken in te gaan en dit tot en met 31 juli a.s.

#### 2) De argumenten van beroeper uit zijn beroepschrift

De verzoeker stelt in zijn beroepschrift dat de vraag werd gesteld aan DVW om de informatie die DVW naar Nederland gestuurd heeft te bezorgen. Aangezien het project lokaal en zeker niet grensoverschrijdend is, doet een verwijzing naar vermelde artikels uit het bestuursdecreet vragen oproepen volgens de beroeper. De beroeper stelt dat het de informatie is die werd opgesteld door DVW zelf waarnaar hij vroeg.

Indien (één van beide inhoudelijke) uitzonderingsgronden uit het Bestuursdecreet toch van toepassing zou(den) zijn, dan heeft DVW volgens de beroeper nagelaten de vermelde communicatie met Nederland mee te sturen. Er is in de weigering geen enkel bewijs van communicatie of een dossier met Nederland aangaande zijn vraagstelling, aldus de beroeper.

#### 3) Het standpunt van de beroepsinstantie

De beroepsinstantie merkt vooreerst op dat het oorspronkelijke verzoek tot openbaarmaking enigszins anders geformuleerd werd dan hetgeen beweerd wordt in het beroepschrift van de heer Van Daele: het oorspronkelijk verzoek handelt over het dossier dat ingediend is bij Europa.

Huidig beroepschrift kan niet aangewend worden om het oorspronkelijk verzoek tot openbaarmaking te gaan herformuleren.

Op 24 mei 2019 contacteerde de beroepsinstantie DVW met het verzoek tot toelichting bij de bestreden beslissing van 19 april 2019. Op 28 mei 2019 deelde DVW mee aan de beroepsinstantie dat het gevraagde dossier niet werd overgemaakt aan dhr. Van Daele.

Als reden voor de weigering wordt er verwezen naar het (bestreden) antwoord van 19 april. Tevens maakt DVW als bijlage de bevestiging (daterend van 28 mei 2019) dat Nederland, als lead partner, het dossier niet vrij wenst te geven over aan de beroepsinstantie. In een mailbericht d.d. 28 mei aan DVW wordt meegedeeld dat er volgens het standpunt van het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard géén vertrouwelijke informatie over Europese projecten publiekelijk bekend kan worden gemaakt. Men geeft derhalve geen

toestemming op een dergelijke, brede, vraag zoals de heer Van Daele deze gesteld heeft, informatie ter beschikking te stellen, zo werd door de lead partner Nederland meegedeeld aan DVW.

Een afschrift van het gevraagde dossier met informatie met betrekking tot het project wordt overgemaakt aan de beroepsinstantie. Tevens wordt er verwezen naar de input bij de andere beroepen van dhr. Van Daele en dat van dhr. Robberecht in behandeling bij de beroepsinstantie (met als kenmerk OVB/2019/108 en OVB/2019/113).

Wat dit laatste betreft kan de beroepsinstantie ook hier de stelling herhalen dat er dient opgemerkt te worden dat artikel II.31, eerste lid van het Bestuursdecreet bepaalt dat de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, §1, verplicht zijn aan iedereen die erom verzoekt, de gewenste bestuursdocumenten openbaar te maken door er inzage in te verlenen of er een afschrift van te overhandigen, of er uitleg over te verschaffen. Een verzoek tot openbaarmaking kan in principe door iedereen worden ingediend, met name iedere natuurlijke persoon, rechtspersoon of groepering ervan.

Dit betekent echter niet dat een verzoeker over een vrijgeleide beschikt om systematisch tal van documenten aan te vragen waardoor een onredelijke continue overlast zou ontstaan voor een instantie waardoor de normale werking ervan in het gedrang komt.

Volgens DVW zou de beroeper misbruik maken van het recht op de openbaarheid van bestuursdocumenten. De beroepsinstantie kan deze weigeringsgrond van DVW niet bijtreden. Er zijn geen aanwijzingen waaruit zou blijken dat de afhandeling van het verzoek tot openbaarmaking té arbeidsintensief en/of té tijdrovend zouden zijn voor DVW.

DVW maakt het niet aannemelijk, bijvoorbeeld aan de hand van personeelsinzet of uren die er wekelijks moeten besteed worden aan openbaarheidsverzoeken van de beroeper, dat door het hoge aantal contacten met de beroeper, de normale werking van haar diensten ernstig zou worden verstoord. De beroepsinstantie verwijst in dit verband ook naar het standpunt dat de Raad van State heeft ingenomen in zijn arrest nr. 229.270 van 21 november 2014, waarbij wordt gesteld dat een bestuursinstantie zich moet zien te organiseren om aan vragen inzake openbaarheid van bestuur te voldoen. In casu werd er om een afschrift van één (makkelijk op te sporen) document gevraagd.

De vraag wanneer repetitieve aanvragen tot openbaarmaking de grens van de kennelijke onredelijkheid overschrijden is zeer delicaat en moeilijk. Als uitgangspunt geldt dat de uitzonderingsgronden op de openbaarheid restrictief moeten worden geïnterpreteerd en toegepast. Op grond van de gekende feiten dient de beroepsinstantie te besluiten dat de huidige beroeper met zijn huidige openbaarheidsverzoek de perken van de redelijkheid niet manifest te buiten gaat. Het is voorbarig om te stellen dat zijn handelwijze de normale werking van een bestuursinstantie (in casu DVW) zou schaden.

Het verbod van rechtsmisbruik vormt een algemeen rechtsbeginsel. Volgens de rechtspraak en rechtsleer vormt rechtsmisbruik de uitoefening van een recht die niet alleen het opzet te schaden omvat, maar ook het uitoefenen van dat recht op een wijze die kennelijk de grenzen te buiten gaat van de normale uitoefening van dit recht door een voorzichtig en bezorgd persoon (ter

goeder trouw). De gevolgen van de uitoefening van een recht mogen niet in onevenredigheid zijn met de voordelen voor degene die het recht uitoefent. Dit betreft een belangenafweging. De beroepsinstantie beschikt niet over aanwijzingen van een dergelijke onevenredigheid.

Bovendien betreft DVW ook ten onterechte de openbaarheidsverzoeken van een derde bij haar motivering tot weigering van het openbaarheidsverzoek van de heer Van Daele. DVW maakt de vermeende eenheid van opzet niet hard volgens de beroepsinstantie. Openbaarheidsverzoeken van een derde laten in casu niet toe om te concluderen worden dat de beroeper in kwestie zijn recht inzake openbaarheid van bestuur zou misbruiken.

Het is tevens bizar dat een bestuursinstantie een algemene stop inbouwt tot 31 juli 2019 om nog openbaarheidsverzoeken te behandelen. Hiermee roept DVW op een arbitraire wijze een sanctie in het leven ten opzichte van de beroeper die nergens voorzien wordt in het Bestuursdecreet. De plicht tot behulpzaamheid die vervat zit in artikel 11.31 van het Bestuursdecreet kan men als bestuursinstantie niet in de tijd beperken.

DVW maakte aan de beroepsinstantie een afschrift over van het ‘Interreg 2 Seas Mers Zeeën Application Form 2501065 USAR’.

Wat betreft de ingeroepen inhoudelijke uitzonderingsgronden zoals vervat in art. II.34, 6° en II.35, 2° van het Bestuursdecreet, is de beroepsinstantie de mening toegedaan dat deze uitzonderingsgronden onterecht worden ingeroepen.

In het USAR-document (Using Sediment As a Resource) bundelt De Vlaamse Waterweg nv samen met vier organisaties uit Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk de krachten met als doel: nuttige toepassingen vinden voor de baggerspecie die ontstaat bij het onderhoud van bevaarbare waterlopen en havens (zo staat er te lezen op <https://sigmaplan.be/nl/projecten/durmevallei/usar/>). Dit project loopt van 2016 tot en met 2020 volgens het USAR-application form dat de beroepsinstantie mocht ontvangen van DVW.

Onder de vlag van USAR, een Europees samenwerkingsproject, zullen betrokken instellingen in deze vier jaren technieken ontwikkelen en verfijnen voor het hergebruik van baggerspecie. Door baggerspecie te hergebruiken als grondstof kan het een nuttige toepassing krijgen als secundaire grondstof. Zo kunnen we besparen op primaire grondstoffen, zoals zand en klei, aldus de betreffende website van het Sigmaplan, USAR krijgt steun van het Interreg 2 Zeeën-programma, dat loopt van 2014 tot 2020. Dat Europees programma bevordert grensoverschrijdende samenwerking tussen Engeland, Frankrijk, Nederland en België (Vlaanderen). In zo’n project kunnen organisaties krachten en middelen bundelen, en kennis en goede praktijken uitwisselen, zo staat er nog te lezen.

De betreffende ‘application form’ bevat o.m. een overzicht en omschrijving van de activiteiten van de partners betrokken bij het project, de (geplande) wijze van financiering (eigen financiering en de bijdrage vanuit Europa) en de verwachte output van het project.

DVW deelde mee aan de beroeper dat het dossier werd opgemaakt door Nederland als lead partner en dat Nederland geen toestemming heeft gegeven om het dossier vrij te geven.

Op basis van artikel II.34, 6° van het Bestuursdecreet werd daarom de aanvraag tot openbaarmaking afgewezen. Artikel II.34, 6° Bestuursdecreet, bepaalt dat een vraag tot openbaarheid afgewezen wordt indien het om een bestuursdocument gaat dat informatie bevat die door een derde is verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht is en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld, tenzij die persoon met de openbaarmaking instemt. Er dient aan een dubbele voorwaarde voldaan te zijn: de informatie die verstrekt werd door een derde is op vrijwillige basis verstrekt en daarbij wordt uitdrukkelijk vermeld dat de verstrekte informatie vertrouwelijk is. Artikel II.34, 6° van het Bestuursdecreet laat de mogelijkheid dat dergelijke gegevens toch openbaar worden gemaakt, mits toestemming van de betrokken persoon/personen. De uitzonderingsgrond van artikel II.34, 6° Bestuursdecreet is een absolute uitzonderingsgrond. Zodra aan de cumulatieve voorwaarden is voldaan, dient de vraag tot openbaarheid te worden afgewezen. De beroepsinstantie ziet echter niet in hoe DVW deze uitzonderingsgrond inroept voor het document om te participeren in het USAR-project. Men mag verwachten dat DVW in haar hoedanigheid als project partner bij het USAR-project via Nederland over een exemplaar zou beschikken van het ingediende dossier (voluit 'Interreg 2 Seas Mers Zeeën Application Form 2S01065 USAR'). DVW verbergt zich volgens de beroepsinstantie onrechtmatig achter Nederland als lead partner om de openbaarmaking van het document te weigeren. De beroepsinstantie ontving van DVW ook geen indicaties waaruit moet blijken dat Nederland het bewuste document vrijwillig én uitdrukkelijk als vertrouwelijk overmaakte aan DVW. De weigering van de lead partner (Nederland) dateert pas van 28 mei 2019, nadat een overleg had plaatsgevonden tussen de lead partner en DVW in het kader van het reeds hangende beroep ingesteld door de heer Van Daele.

Bovendien werd de aanvraag tevens afgewezen op grond van artikel II.35, 2° van het Bestuursdecreet, omdat het belang van de openbaarheid volgens DVW niet zou opwegen tegen de bescherming van het vertrouwelijke karakter van de internationale betrekkingen van De Vlaamse Waterweg nv en van de betrekkingen van De Vlaamse Waterweg nv met Europa. Het dossier zou immers informatie bevatten gerelateerd aan de internationale betrekkingen tussen de Vlaamse overheid en Nederland zodat dit niet kan worden vrijgegeven om het vertrouwen tussen de partners niet te schenden, aldus DVW.

Ook hier dient de beroepsinstantie vast te stellen dat DVW de ingeroepen uitzonderingsgrond niet hard maakt. Volgens artikel II.35, 2° van het Bestuursdecreet wijzen overheidsinstanties, tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, een aanvraag tot openbaarmaking af als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het vertrouwelijke 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 beroepsinstantie ziet niet in hoeverre de openbaarmaking van het 'Interreg 2 Seas Mers Zeeën Application Form', dat betrekking heeft op een reeds lopend project, de internationale betrekkingen van DVW met Nederland of Europa zou verstoren, m.a.w. dat er schade zou worden toegebracht aan enig internationaal belang.

De beroepsinstantie acht evenmin andere uitzonderingsgronden van toepassing die zich zouden verzetten tegen de openbaarmaking van het betreffende document.

Om deze redenen ziet de beroepsinstantie geen motieven om de openbaarmaking van het gevraagde document te weigeren. Het beroep wordt bijgevolg als gegrond beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van de heer Van Daele d.d. 19 mei 209 tegen de weigering van De Vlaamse Waterweg NV om een afschrift over te maken van het dossier dat ingediend werd bij Europa, via Interreg 2 Seas Mers Zeeën, om te participeren in het USAR-project wordt als ontvankelijk en gegrond beschouwd.

Bijgevolg dient het document ‘Interreg 2 Seas Mers Zeeën Application Form 2501065 USAR’ openbaar te worden gemaakt door er een afschrift van te verstrekken”.

#### *V. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden*

5. Op grond van artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat prima facie de vernietiging van de aangevochten akte of het reglement kan verantwoorden en dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring.

#### *VI. Spoedeisendheid*

##### *Standpunten van de partijen*

6. De verzoekende partij stelt dat zij overeenkomstig artikel II.50, § 3, eerste lid, van het Bestuursdecreet het bestuursdocument openbaar moest maken binnen een termijn van vijftien kalenderdagen na ontvangst van de bestreden beslissing. Ze meent evenwel dat de bestreden beslissing onwettig is, en geeft er daarom geen uitvoering aan. Overeenkomstig artikel II.50, § 3, tweede lid, moet daarom de verwerende partij zelf overgaan tot openbaarmaking. De verzoekende partij heeft daarom op 4 juli per e-mail aan de verwerende partij laten

weten dat overwogen werd om een beroep tot nietigverklaring in te dienen en “dat, in geval van vrijgave van het bestuursdocument, er voor De Vlaamse Waterweg schade dreigt te ontstaan, en zij niet voor verdere acties van haar partners in het USAR-project kan instaan”. Aangezien er geen reactie kwam werd op 12 juli een nieuwe e-mail alsook een aangetekende brief gestuurd “waarin de wettigheidsbezwaren tegen de bestreden beslissing verder werden toegelicht” en waarin de verwerende partij werd “verzocht om de bestreden beslissing in te trekken”. De verwerende partij heeft daarop geantwoord bij haar standpunt te blijven en de beslissing niet in te trekken. De verzoekende partij kan dus de openbaarmaking enkel verhinderen door het indienen van een beroep tot nietigverklaring met bijhorende vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging. Ze wijst er op dat de Raad van State reeds heeft aanvaard dat er in dergelijke omstandigheden zelfs sprake is van uiterst dringende noodzakelijkheid.

Zij betoogt voorts dat de openbaarmaking haar “onherstelbare schade” zou berokkenen, omdat de partners in het project “op intensieve wijze” samenwerken, en er daarom op moeten kunnen vertrouwen dat geen van hen handelingen zal stellen “die de samenwerking of de uitvoering van het project kunnen bemoeilijken”. Dat de gevraagde openbaarmaking die vertrouwensrelatie zou schaden “blijkt alleen al uit het feit dat de Nederlandse autoriteit reeds uitdrukkelijk heeft aangegeven zich tegen de openbaarmaking te verzetten, en dit net omwille de vertrouwelijke informatie die in het aanvraagdossier is opgenomen”. Die vertrouwelijke informatie betreft “alle initiatieven die individueel of gezamenlijk door de betrokken partners zullen worden genomen, met de vermelding van de daarvoor geraamde budgetten die per partner gedragen zullen worden” alsook “gegevens over de wijze van organisatie van de diverse partners”. Openbaarmaking van informatie waarvan de partners en lidstaten veronderstellen dat ze vertrouwelijk zal worden behandeld houdt “vanzelfsprekend een risico [in] dat de vertrouwensband tussen de partners, en de lidstaten waar zij van afhangen, wordt geschaad”. Dit is niet enkel van belang voor het lopende project, “maar zal tevens van belang zijn bij de voorbereiding van toekomstige projecten met die internationale partners”.

7. De verwerende partij stelt daartegenover dat de verzoekende partij zelf aangeeft dat zij ten laatste op 11 juli 2019 uitvoering diende te geven aan de beslissing. Ze heeft deze termijn laten verstrijken zonder een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid in te dienen. De beweerde spoedeisendheid is zo “door haar eigen gebrek aan diligentie, teloor gegaan”.

Wat betreft de aangevoerde schade merkt de verwerende partij op dat er in de beslissing van 19 april 2019 niet werd verwezen naar een neergeschreven standpunt van de Nederlands partner in het project, en dat blijkbaar pas naar aanleiding van het bestuurlijk beroep dergelijk standpunt werd gevraagd en vervolgens aan de verwerende partij bezorgd. Dat standpunt is erg vaag gesteld, zonder enige concrete motivering, en is bovendien niet ondertekend door een daartoe bevoegd orgaan of werknemer van de betreffende rechtspersoon. Er wordt ook geen ander stuk voorgelegd waaruit blijkt dat de Nederlandse project-partner zich tegen de openbaarmaking verzet “om financiële redenen (i.c. de aanwezigheid van budgetten in de USAR application form), dan wel over het bekend worden van de organisatiestructuur van de samenwerking”.

8. De tussenkomenende partij merkt vooreerst op dat uit de vermeende onwettigheid van de bestreden beslissing op zich niet de spoedeisendheid zou kunnen worden afgeleid.

Vervolgens meent ze dat uit de woordkeuze van de verzoekende partij blijkt dat deze de schade niet kan concretiseren, dat de schade hypothetisch is, en dat de schade betrekking heeft op het samenwerkingsverband, zonder dat wordt verduidelijkt wat de voor de verzoekende partij persoonlijke schade is. Evenmin wordt aangetoond dat het om vertrouwelijke gegevens gaat.

Zoals de verwerende partij wijst ook de tussenkomenende partij er op dat de beweerde hoogdringendheid of spoedeisendheid er de verzoekende partij niet toe heeft aangezet een vordering bij uiterst dringende noodzakelijkheid in te dienen.

## *Beoordeling*

9. In het kader van de kortgedingprocedure voor de Raad van State moet de verzoekende partij niet alleen aannemelijk maken dat zij een nadeel lijdt, zij moet ook uiteenzetten waarom daaraan dringend moet worden verholpen. Zij moet aan de zaak eigen, specifieke gegevens bijbrengen die in concreto aantonen dat de zaak spoedeisend is, gelet op de gevolgen van een voortdurende tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing. Het komt dus aan de verzoekende partij toe om aan de hand van concrete feiten te overtuigen van de urgentie van de zaak.

De uiteenzetting van de verzoekende partij voldoet niet aan deze voorwaarde.

Er bestaat onder de deelnemers aan het project blijkbaar geen formeel vastgelegde afspraak dat de in het document opgenomen informatie vertrouwelijk moet worden behandeld. Evenmin maakt de verzoekende partij aannemelijk waarom er tussen hen daarover een stilzwijgende maar evidente verstandhouding zou bestaan. De loutere bewering in het verzoekschrift “dat de Nederlandse autoriteit reeds uitdrukkelijk heeft aangegeven zich tegen de openbaarmaking te verzetten, en dit net omwille [van] de vertrouwelijke informatie die in het aanvraagdossier is opgenomen”, overtuigt niet.

Het verzoekschrift komt echter niet verder dan dat het gaat om een overzicht van “alle initiatieven die individueel of gezamenlijk door de betrokken partners zullen worden genomen, met de vermelding van de daarvoor geraamde budgetten die per partner gedragen zullen worden” en om “gegevens over de wijze van organisatie van de diverse partners”. Dat openbaarmaking van dergelijke informatie delicaat zou kunnen zijn ligt niet voor de hand.

Het bestuur kan vanzelfsprekend geen bijkomende uitzonderingen in het leven roepen op de voor haar geldende regelgeving inzake de

openbaarheid van bestuur door zich te verbinden tot geheimhouding die verder gaat dan voorzien is in die regelgeving.

De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing haar onherroepelijke schade dreigt te berokkenen.

## *VII. Vertrouwelijkheid*

### *Standpunt van de verzoekende partij*

10. De verzoekende partij vraagt bij toepassing van artikel 87, § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State om haar stuk 3 vertrouwelijk te behandelen. Het gaat om het bestuursdocument dat bij uitvoering van de bestreden beslissing openbaar moet worden gemaakt. Ze motiveert haar verzoek als volgt:

“De vertrouwelijke behandeling van [dit] stuk is noodzakelijk, gelet op de draagwijdte van de bestreden beslissing, en de toepassing van de uitzonderingsgrond ex artikel II.35, 2° van het Bestuursdecreet.

Het spreekt voor zich dat onderhavige procedure elk nut zou verliezen indien stuk nr. 3 hangende het geschil op niet-vertrouwelijke wijze in het debat zou worden gebracht. Op die manier zou, bijvoorbeeld, niet verhinderd kunnen worden dat dit stuk aan de heer Van Daele, die in het geschil zou kunnen tussenkomen, zou moeten worden overgemaakt”.

### *Beoordeling*

11. In haar uiteenzetting aangaande de spoedeisendheid wijst de verzoekende partij er zelf op dat als de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing niet wordt geschorst, zowel haar eigen verplichting tot openbaarmaking (artikel II.50, § 3, eerste lid, van het Bestuursdecreet), als, ingeval zij dat verzuimt, de verplichting van de beroepsinstantie om in haar plaats te handelen (artikel II.50, § 3, tweede lid), onverminderd blijven gelden. Verdere vertrouwelijke behandeling

van het betreffende stuk na een arrest waarin de vordering tot schorsing wordt verworpen zou geen zin hebben, en zou zelfs de correcte tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing kunnen tegenwerken.

## **BESLISSING**

**1. Het verzoek van Patrick Van Daele tot tussenkomst wordt ingewilligd.**

**2. De Raad van State verworpt de vordering.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftien oktober tweeduizend negentien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

|                 |                  |
|-----------------|------------------|
| Eric Brewaeys,  | kamervoorzitter, |
| bijgestaan door |                  |
| Bart Tettelin,  | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Bart Tettelin**

**Eric Brewaeys**