

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.733 van 9 juni 2020
in de zaak A. 226.088/IX-9372**

In zake: de VLAAMSE RADIO- EN
TELEVISIEOMROEPORGANISATIE, nv van publiek recht
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bob Martens
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 106
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 6 september 2018, strekt tot de nietigverklaring van beslissing OVB/2018/187 van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie van 24 augustus 2018.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

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

Met akkoord van alle partijen is de zaak behandeld overeenkomstig artikel 3 van koninklijk besluit nr. 12 van 21 april 2020 ‘met betrekking tot de verlenging van de termijnen van de rechtspleging voor de Raad van State en de schriftelijke behandeling van de zaken’.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Ingevolge de mededeling van dit advies aan de partijen op 19 mei 2020, is het debat gesloten en is de zaak in beraad genomen.

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. Verzoekster (hierna ook: de VRT) ontvangt op 29 juni 2018 een vraag om afschrift te verlenen van “de beleidsdocumenten zoals richtlijnen aan de sportredactie, nieuwsredactie [in verband met] de wereldbeker voetbal en de uitzendverplichting voor programma’s aangeleverd door de FIFA [*Fédération Internationale de Football Association*] die voor, tijdens en na het WK moeten uitgezonden worden”.

Bij beslissing van 12 juli 2018 weigert verzoekster om op deze vraag in te gaan. Op 13 juli 2018 dient de aanvrager een beroepschrift in tegen de weigering van de VRT.

Op 24 augustus 2018 verklaart de beroepsinstantie (voluit: de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur) het beroep ontvankelijk en gegrond.

Dat is de thans bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Vooraf

4. Hierna wordt steeds verwezen naar de openbaarheidsregeling, zoals die gold ten tijde van de bestreden beslissing.

B. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. Het eerste middel is geput uit de schending van artikel 13, 6°, van het decreet van 26 maart 2004 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: openbaarheidsdecreet), van de artikelen 3 en 4 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de formelemotiveringswet) en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, “in het bijzonder het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het proportionaliteitsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel”:

“Doordat de verwerende partij artikel 13, 6° van het Openbaarheidsdecreet op foutieve wijze toepast aangezien zij de eerste

van de cumulatieve voorwaarden, en met name dat het moet gaan om informatie die een derde vrijwillig heeft verstrekt aan de overheid, zonder dat hij daartoe wettelijk, decretaal of anderszins verplicht was, op manifest verkeerde wijze invult door uit te gaan van de premisse dat de verzoekende partij voor wat betreft de uitvoering van de mediarechten deze slechts effectief en correct kan uitvoeren mits zij in het bezit werd gesteld van de licentieovereenkomst en aldus de toepassing van artikel 13, 6° van het decreet van op manifest verkeerde wijze heeft uitgeoefend in strijd met de voornoemde rechtsnormen, en derhalve in strijd met de voornoemde algemene beginselen van behoorlijk bestuur,

Terwijl uit de lezing van de uitzonderingsgrond, zoals opgenomen in artikel 13, 6° Openbaarheidsdecreet, volgt dat deze kan worden ingeroepen voor zover is voldaan aan twee cumulatieve voorwaarden waarbij de eerste van de twee voorwaarden stelt dat het moet gaan om informatie die een derde vrijwillig heeft verstrekt zonder dat hij daartoe wettelijk, decretaal of anderszins verplicht was;

Terwijl dan ook door de verwerende partij diende te worden onderzocht op grond van welke verplichting de derde (in casu de FIFA dan wel de EBU) de bewuste documenten, en met name de licentieovereenkomst [...] alsook de Media Rights Manual [...] diende over te maken aan de verzoekende partij;

Zodat de verwerende partij de in aanvang van het middel opgenomen bepalingen en beginselen heeft geschonden en bijgevolg niet rechtmatig kon beslissen tot het ontvankelijk en gegrond verklaren van het [...] beroepschrift dd. 13 juli 2018 tegen de weigeringsbeslissing van de verzoekende partij dd. 12 juli 2018.”

Verzoekster licht toe dat uit de motivering van de bestreden beslissing niet kan worden afgeleid dat de licentieovereenkomst niet vrijwillig aan haar werd verstrekt. Evenmin kan uit de bestreden beslissing worden afgeleid dat de FIFA dan wel de EBU (*European Broadcasting Union*) anderszins verplicht was om haar de licentieovereenkomst te bezorgen. Er bestaat noch een wettelijke, noch een contractuele verplichting daartoe, noch een verplichting op grond van een rechterlijk bevel.

De loutere premisse dat deze kennisgeving niet vrijwillig zal zijn gebeurd, zoals in de bestreden beslissing wordt geponeerd, berust volgens verzoekster op geen enkel zorgvuldig onderzoek.

De beslissing gaat ook flagrant in tegen de vertrouwelijkheidsverbintenis, opgenomen in de tussen de FIFA en de EBU gesloten licentieovereenkomst.

6. In de memorie van wederantwoord argumenteert verzoekster dat de “loutere interpretatie” van de verwerende partij als zou zij de uitzendrechten maar kunnen uitoefenen voor zover ze kennis heeft van de eraan verbonden voorwaarden en dat het hiervoor noodzakelijk is dat zij in het bezit werd gesteld van die licentieovereenkomst, strijdt met artikel 13, 6°, van het openbaarheidsdecreet. In die bepaling wordt expliciet melding gemaakt van een verplichting. Een vermeende noodzakelijkheid kan niet rechtens worden gelijkgesteld met een plicht. De EBU heeft aan verzoekster zonder enige verplichting een kopie van de basisovereenkomst bezorgd.

Er is volgens verzoekster evenmin enige in rechte en in feite correcte motivering voorhanden, zodat de bestreden beslissing de formelemotiveringswet – zij noemt nu ook artikel 2 van die wet – en “het materiële motiveringsbeginsel” schendt.

Beoordeling

7. Verzoekster noemt in het middel het proportionaliteitsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel geschonden. Evenwel blijkt uit het verzoekschrift nergens hoe deze algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn geschonden.

In zoverre is het middel onontvankelijk *obscuri libelli*.

8. Het is niet duidelijk welke belangenschade verzoekster bij een eventuele schending van de artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet heeft geleden. Uit het verzoekschrift blijkt dat zij in staat was om de motieven van de bestreden beslissing met betrekking tot artikel 13, 6°, van het openbaarheidsdecreet inhoudelijk te bekritisieren. Hieromtrent ondervraagd in het

auditoraatsverslag, laat verzoekster ook in haar laatste memorie na om enige belangenschade aan te voeren, laat staan te onderbouwen.

Of de in de bestreden beslissing uitgeschreven motieven voorts “in feite” of “in rechte” correct zijn, is dan weer geen zaak van formelemotiveringsplicht.

Voor zover verzoekster ook de schending van artikel 4 van de formelemotiveringswet aanvoert, laat zij na om toe te lichten en blijkt evenmin spontaan welk belang zij kan hebben bij de vaststelling dat de bij deze wet voorgeschreven motiveringsplicht niet van toepassing zou zijn omdat de motivering van de handeling de uitwendige veiligheid van de Staat in het gedrang kan brengen, de openbare orde kan verstoren, afbreuk kan doen aan de eerbied voor het privéleven of afbreuk kan doen aan de bepalingen inzake de zwijgplicht. Er valt dan ook niet in te zien hoe dit artikel tot de onwettigheid van de bestreden beslissing kan leiden.

Voor zover de schending van de formelemotiveringswet wordt aangevoerd, is het middel dus eveneens onontvankelijk.

9.1. Artikel 13, inleidende zin en 6°, van het openbaarheidsdecreet luidt:

“De in artikel 4 genoemde instanties wijzen een aanvraag tot openbaarmaking af, voor zover die geen betrekking heeft op milieu-informatie:

[...]

6° als het om bestuursdocumenten gaat die informatie bevatten die door een derde werd verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht werd en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld, tenzij die persoon met de openbaarmaking instemt.”

9.2. Voor zover verzoekster refereert aan de vertrouwelijkheidsverbintenissen die in de licentieovereenkomsten zijn opgenomen, pleit zij naast de kwestie. Opdat op grond van de aangehaalde

bepaling de openbaarheid geweigerd mag worden, moet immers aan twee, cumulatieve voorwaarden worden voldaan. Dat de voorwaarde van het vertrouwelijk karakter van de informatie vervuld is, wordt tussen partijen niet betwist, noch door de bestreden beslissing in twijfel getrokken.

9.3. De beroepsinstantie oordeelt dat niet is voldaan aan de eerste bij artikel 13, 6°, gestelde voorwaarde, namelijk dat de bestuursdocumenten in kwestie “informatie bevatten die door een derde werd verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht werd”.

Uit de parlementaire totstandkoming van deze voorwaarde blijkt dat hiermee wordt verwezen naar andere informatie dan die waarvan de instantie de overlegging mag opleggen aan de derde (memorie van toelichting, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1732/1, 27):

“Zodra de derde verplicht kan worden om de informatie te verstrekken, is deze uitzonderingsgrond niet langer van toepassing. Eventueel kunnen de andere uitzonderingsgronden worden ingeroepen.”

Anders dan verzoekster het ziet, is het dus zonder belang of de derde de informatie *in casu* vrijwillig hééft verstrekt, maar gaat het erom of “de derde verplicht kan worden om de informatie te verstrekken” – met andere woorden of de VRT over de mogelijkheid beschikt om een eventueel onwillige derde tot mededeling te verplichten. In dat geval “is deze uitzonderingsgrond niet langer van toepassing”.

9.4. In de bestreden beslissing overweegt de beroepsinstantie dat aan de eerste bij artikel 13, 6°, van het openbaarheidsdecreet gestelde voorwaarde niet is voldaan op grond van de overwegingen:

“[...] dat de VRT deze licentieovereenkomst als lidorganisatie verkregen heeft van de koepel van publieke omroepen EBU; dat de licentieovereenkomst in detail regelt welke rechten en plichten de licentiehouder heeft; dat de VRT als lidorganisatie van EBU via de licentieovereenkomst voor het grondgebied Vlaanderen de mediarechten

voor o.a. de Worldcup 2018 en 2022 gekregen heeft, en dat de uitoefening van deze rechten onderworpen is aan een aantal in de overeenkomst omschreven voorwaarden; dat de VRT deze rechten dus maar effectief en correct kan uitoefenen voor zover ze volle kennis heeft van de eraan verbonden voorwaarden, dat het hiervoor bijgevolg noodzakelijk is dat de VRT in het bezit werd gesteld van deze licentieovereenkomst.”

9.5. Door te oordelen dat de VRT via de licentieovereenkomst mediarechten heeft gekregen die slechts uitgeoefend mogen worden voor zover wordt voldaan aan een aantal in de licentieovereenkomst opgenomen voorwaarden, zodat de VRT mag eisen in het bezit gesteld te worden van deze licentieovereenkomst omdat zij anders die rechten niet conform die overeenkomst kan uitoefenen en door uit die vaststelling af te leiden dat niet is voldaan aan de eerste voorwaarde van artikel 13, 6°, van het openbaarheidsdecreet, miskent de verwerende partij de draagwijdte van die bepaling niet.

9.6. Voor zover het middel is geput uit de schending van artikel 13, 6°, van het openbaarheidsdecreet, is het ongegrond.

10.1. In de bestreden beslissing refereert de beroepsinstantie onder meer aan een e-mail van verzoekster van 22 augustus 2018.

10.2. In dit bericht deelt de VRT aan de beroepsinstantie mee dat zij als lid van de EBU een “sublicentie” verwierf van de EBU, “waarbij zij uiteraard de afspraken van de basisovereenkomst die EBU heeft gesloten [met de betrokken sportorganisator] dien[t] na te leven”. Zij preciseert voorts dat “een en ander weinig formalistisch [verloopt]” en dat “geen aparte schriftelijke sublicentieovereenkomst opgemaakt [wordt] tussen EBU en elk van haar leden, maar [...] EBU [bezorgt] de betrokken leden een kopie van de basisovereenkomst”.

10.3. Dat gegeven in acht genomen, toont verzoekster niet aan dat de verwerende partij haar *sub* 9.4 aangehaalde beoordeling steunt op een onzorgvuldig onderzoek, dat geen steun zou vinden in de stukken van het dossier.

10.4. Voor zover de schending wordt aangevoerd van de zorgvuldigheidsplicht en van de materiële motiveringsplicht, is het middel ongegrond.

11. Het eerste middel wordt verworpen.

C. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

12. In het tweede middel voert verzoekster de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet, alsmede van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, “in het bijzonder het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel”.

Het middel wordt toegelicht op een wijze die de verwerende partij ertoe brengt om er drie middelonderdelen in te lezen. Ook het auditoraat onderzoekt het middel op die wijze. Verzoekster ziet hierin geen graten, noch in de memorie van wederantwoord, noch in haar laatste memorie. De Raad neemt bijgevolg die opbouw van het middel in de navolgende samenvatting en in de beoordeling ervan over.

In wat als een *eerste middelonderdeel* is te begrijpen, stelt verzoekster omtrent artikel 13, 6°, van het openbaarheidsdecreet dat de beroepsinstantie er volledig aan voorbijgaat dat de bewuste overeenkomst werd gesloten tussen enerzijds de FIFA en anderzijds de EBU. Zij is zelf geen contractpartij. Daarenboven zijn niet alle bepalingen die in de licentieovereenkomst zijn opgenomen, relevant voor verzoekster. Louter de verplichtingen die door de EBU aan haar zouden worden opgelegd, zijn voor haar van belang. Het meedelen van de integrale licentieovereenkomst is niet vereist. Verzoekster herhaalt dat in hoofde van de EBU geen verplichting bestaat om de licentieovereenkomst aan haar mee te delen.

In de toelichting stelt verzoekster, in wat als een *tweede middelonderdeel* is te begrijpen omtrent de motieven die zij in de bestreden beslissing leest over artikel 14, 1°, van het openbaarheidsdecreet, dat de overeenkomst “onmiskkenbaar” een impact zal hebben op de komende voetbalwereldbeker van 2022 en dat deze overeenkomst in rekening zal worden gebracht bij de volgende onderhandelingen tussen de FIFA enerzijds en een toekomstige medecontractant (al dan niet de EBU) anderzijds. In de mate dat de bestreden beslissing niet motiveert waarom de geldende licentieovereenkomst de concurrentiepositie van verzoekster (als lid van de EBU) niet verzwakt, nu derde partijen de bedrijfsinformatie als benchmark/precedent zullen gebruiken, wat hen het nodige concurrentieel voordeel kan opleveren ten nadele van verzoekster, miskent de bestreden beslissing het motiveringsbeginsel. De opdracht van verzoekster is bij decreet bepaald, waarbij een kwalitatief hoogstaand aanbod centraal staat. Dat de taken van verzoekster als overheidsinstantie met belastinggeld worden betaald, is dan ook irrelevant. Daarenboven heeft verzoekster, in tegenstelling tot hetgeen in de bestreden beslissing wordt opgenomen, geen licentieovereenkomst gesloten met de FIFA.

In wat ten slotte te begrijpen is als een *derde middelonderdeel* stelt verzoekster omtrent wat zij in de bestreden beslissing leest over artikel 14, 3°, van het openbaarheidsdecreet, dat het bestreden besluit er volkomen aan voorbijgaat dat zij haar beslissing van 12 juli 2018 heeft genomen op basis van gegronde motieven en met inachtneming van de confidentialiteitsverplichting waartoe zij is gehouden. De bestreden beslissing strijdt met eerdere beslissingen van de verwerende partij waarin werd gesteld dat met de bescherming van het vertrouwelijk karakter van commerciële gegevens tevens een economisch belang wordt gevrijwaard, namelijk voorkomen dat er significante schade zou worden toegebracht aan bepaalde bedrijven door het openbaar maken van strikt vertrouwelijke en bedrijfseigen informatie. Het was dan ook de bedoeling van de decreetgever om middels artikel 14, 3°, van het openbaarheidsdecreet de eigenlijke ondernemingsgegevens en de handelsgeheimen van ondernemingen te beschermen, onder meer met het oog op een eerlijke mededinging bij toekomstige

te gunnen opdrachten, waaronder ook toekomstige overeenkomsten dienen te worden begrepen. In de bestreden beslissing wordt daarenboven allerminst bij de beoordeling van de uitzonderingsgrond het vertrouwelijk karakter van de documenten in rekening gebracht.

13. In de memorie van wederantwoord en in haar laatste memorie handhaaft verzoekster het middel, maar doet zij voorts niets méér dan de toelichting ervan te herhalen of te parafraseren.

Beoordeling

a. Vooraf

14. Verzoekster noemt in het middel het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel geschonden. Evenwel blijkt uit het verzoekschrift nergens hoe deze algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn geschonden.

In zoverre is het middel onontvankelijk *obscuri libelli*.

15. Met de verwerende partij moet worden vastgesteld dat verzoekster in het tweede middel, noch in de toelichting ervan, de schending aanvoert én adstrueert van artikel 13, 6°, of 14, 1° en 3°, van het openbaarheidsdecreet maar wel en enkel de schending van de formelemotiveringsplicht en van de materiële motiveringsplicht.

Het middel zal dan ook vanuit dat perspectief worden beoordeeld.

b. Eerste middelonderdeel

16. Voor zover het eerste middelonderdeel kritiek herhaalt die reeds is aangevoerd in het eerste middel, volstaat het om te verwijzen naar de beoordeling van dit eerste middel om die kritiek af te wijzen.

17. In het auditorsverslag wordt voorgesteld om het eerste middelonderdeel ook voor het overige te verwerpen:

“De verzoekende partij voert aan dat het overmaken van de integrale overeenkomst helemaal niet is vereist, aangezien niet alle bepalingen daarin voor de verzoekende partij relevant zijn. De beoordeling van de relevantie van de onderscheiden bepalingen van de licentieovereenkomst vormt evenwel geen voorwaarde opgenomen in artikel 13, 6°, openbaarheidsdecreet om de openbaarheid te weigeren. Daarenboven stelt de verzoekende partij in haar e-mail van 22 augustus 2018 dat zij de basisovereenkomst moet naleven, zonder dat zij zelf een onderscheid maakt tussen de bepalingen die zij wel en niet moet naleven: ‘Met de ontvangst van de betrokken basisovereenkomst, gaat het betrokken EBU lid er dan ook mee akkoord om de bepalingen van de basisovereenkomst te respecteren, waaronder dus ook de confidentialiteitsverbintenissen opgenomen in de basisovereenkomst.’ Dit spreekt dan ook tegen dat bepalingen in deze basisovereenkomst kunnen worden losgeweekt van de andere bepalingen.
Het eerste middelonderdeel dient te worden verworpen.”

18. In haar laatste memorie handhaaft verzoekster weliswaar het middelonderdeel, maar zij biedt geen weerwerk op deze beoordeling in het auditorsverslag.

19. De Raad van State ziet, na onderzoek van het dossier, geen reden om het anders te zien. Daarbij wordt ook bedacht dat uit het dossier nergens blijkt dat verzoekster het argument van een mogelijke gedeeltelijke mededeling bij de aanvrager of bij de beroepsinstantie heeft vermeld of zich op artikel 9 van het openbaarheidsdecreet heeft beroepen, zodat het de beroepsinstantie bezwaarlijk kwalijk kan worden genomen daar in de motivering niet op te hebben geantwoord.

20. In het eerste middelonderdeel toont verzoekster noch van de formelemotiveringsplicht, noch van de materiëlemotiveringsplicht de schending aan. Het wordt verworpen.

c. Tweede middelonderdeel

21. Artikel 14, inleidende zin en 1°, 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:
1° een economisch, financieel of commercieel belang van een in artikel 4, § 1, genoemde instantie;
[...]”

22. De beroepsinstantie oordeelt dat niet is voldaan aan deze uitzonderingsgrond om de volgende redenen:

“Overwegende dat krachtens artikel 14, 1° van het openbaarheidsdecreet een instantie (in casu de VRT) een verzoek om openbaarheid dient af te wijzen als ze van oordeel is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een economisch, financieel of commercieel belang van de desbetreffende instantie; overwegende dat het bestaan van een economisch, financieel of commercieel belang op zich dus niet volstaat om de openbaarheid af te wijzen, maar dat er een afweging dient te gebeuren of dit belang groter is dan het fundamenteel belang van de openbaarheid van bestuur; dat krachtens artikel 10 van het openbaarheidsdecreet ook deze uitzondering bovendien restrictief dient te worden uitgelegd;

Overwegende dat de VRT in haar weigering d.d. 12 juli 2018 stelt dat zowel de VRT als FIFA er belang bij hebben dat de contractuele afspraken die het gevolg zijn van commerciële onderhandelingen en dus per definitie commerciële informatie bevatten, strikt confidentieel worden gehouden ten einde de belangen van de betrokken partijen te beschermen; dat het voor zich spreekt dat zowel VRT als FIFA opereren in een concurrentiële markt en dat de vrijgave van voormelde bedrijfsinformatie hun concurrentiepositie zou kunnen verzwakken ten aanzien van derde partijen (zoals andere omroepen, andere sportfederaties); dat dergelijke derde partijen o.a. deze bedrijfsinformatie als benchmark/precedent kunnen gebruiken, wat hen het nodige concurrentieel voordeel kan opleveren ten nadele van VRT en/of FIFA;

Overwegende dat de overgemaakte licentieovereenkomst dateert van 2005 (met enkele bijvoegsels/amendementen van 2007, 2010, 2011 en een verlenging van 2012 voor de Worldcup 2018 en 2022); dat de overeenkomst bijgevolg al afgesloten is en de erin opgenomen voorwaarden definitief zijn; dat de onderhandelingsfase met betrekking tot deze overeenkomst en de verlengingen al lang volledig afgerond [is], en dat de contractvoorwaarden die de VRT dient na te leven bijgevolg vaststaan en niet meer ter onderhandeling voorliggen; dat gelet hierop de beroepsinstantie van oordeel is dat het openbaar maken van deze licentieovereenkomst met bijlagen en verlenging bijgevolg de eventuele concurrenten van de VRT geen middelen kan geven om de positie van de VRT met betrekking tot deze licentieovereenkomst te verzwakken; dat hetzelfde geldt voor het document met de richtlijnen van de FIFA ter uitvoering van de licentieovereenkomst;

Overwegende dat de overeenkomst met bijlagen en verlenging volgens de beroepsinstantie, noch het document met de FIFA-richtlijnen, ook geen andere informatie van economische, financiële of commerciële aard bevat met betrekking tot de strategie of het intern functioneren van de VRT waarvan het openbaar maken haar positie en commerciële belangen zou aantasten; dat in ondergeschikte orde, mocht er toch sprake zijn van een economisch, financieel of commercieel belang dat door de openbaarmaking zou aangetast worden (quod non) de beroepsinstantie in elk geval van oordeel is dat het belang van de openbaarheid hier zwaarder doorweegt aangezien de VRT als overheidsinstantie betaald wordt met belastinggeld en de burger bijgevolg het recht heeft om te weten welke verplichtingen de VRT heeft bij het afsluiten van een licentieovereenkomst met de FIFA; dat het immers om een belangrijke overeenkomst gaat met heel wat uitzendverplichtingen in hoofde van de VRT waaraan heel wat zendtijd besteed wordt, en met een grote maatschappelijke impact gelet op de grote interesse bij de bevolking voor de voetbalwedstrijden van de Worldcup op televisie; dat de beroeper specifiek aanhaalt dat hij wil onderzoeken in hoeverre de uitzendverplichtingen opgelegd door de licentieovereenkomst de (redactionele) autonomie van de VRT beperken; dat de beroepsinstantie van oordeel is dat meer transparantie en een mogelijk openbaar debat hierover effectief van maatschappelijk belang zijn gelet op de openbare functie van de VRT en de bepalingen van het Vlaams Mediadecreet; dat de stelling van de VRT dat de burger op basis van de uitzending zelf kan beoordelen of er al dan niet sprake zou zijn van enige vermeende afbreuk aan de redactionele autonomie van de VRT, niet kan gevolgd worden, aangezien de burger louter op basis van de uitzendingen niet kan weten of deze uitzendingen en hun bijzonderheden volledig autonome beslissingen van de VRT zelf zijn, dan wel contractuele verplichtingen op basis van de licentieovereenkomst; dat ook het argument dat de Vlaamse regulator voor de Media alle nuttige inlichtingen vertrouwelijk kan opvragen in het kader van haar opdracht om toe te zien op mogelijke schendingen van een bepaling van het Vlaams Mediadecreet, niet overtuigt om het algemeen belang van de openbaarheid van bestuur ondergeschikt te maken aan de

economische, financiële of commerciële belangen van de VRT; dat deze formele bevoegdheid van de Vlaamse Regulator voor de Media immers niet verhindert dat elke burger het recht heeft om op basis van de relevante informatie zijn eigen opinie hierover te vormen en desgevallend het maatschappelijk debat te openen en/of hierover een klacht in te dienen bij de Vlaamse Regulator voor de Media; dat hij hiervoor dan wel over de nodige stukken dient te beschikken; dat de beroepsinstantie bijgevolg vaststelt dat de uitzonderingsgrond van artikel 14, 1° van het openbaarheidsdecreet ten onrechte ingeroepen werd.”

23. De beroepsinstantie erkent dat verzoekster opereert in een concurrentiële markt en dat de vrijgave van bedrijfsinformatie haar concurrentiepositie zou kunnen verzwakken ten aanzien van derde partijen, zodat er reden is om te onderzoeken of artikel 14, 1°, als uitzonderingsgrond kan worden ingeroepen. De beroepsinstantie stelt evenwel vast dat de overeenkomst “al afgesloten is en de erin opgenomen voorwaarden definitief zijn” en dat “de onderhandelingsfase met betrekking tot deze overeenkomst en de verlengingen al lang volledig afgerond [is], en dat de contractvoorwaarden die de VRT dient na te leven bijgevolg vaststaan en niet meer ter onderhandeling voorliggen”. Dit brengt de beroepsinstantie ertoe om te besluiten “dat het openbaar maken van deze licentieovereenkomst met bijlagen en verlenging bijgevolg de eventuele concurrenten van de VRT geen middelen kan geven om de positie van de VRT met betrekking tot deze licentieovereenkomst te verzwakken; dat hetzelfde geldt voor het document met de richtlijnen van de FIFA ter uitvoering van de licentieovereenkomst”. Voorts oordeelt de beroepsinstantie “dat de overeenkomst met bijlagen en verlenging [...] noch het document met de FIFA-richtlijnen, ook geen andere informatie van economische, financiële of commerciële aard bevat met betrekking tot de strategie of het intern functioneren van de VRT waarvan het openbaar maken haar positie en commerciële belangen zou aantasten”.

24. Verzoekster kan niet met goed fatsoen betogen dat de beroepsinstantie aldus zou hebben nagelaten om haar motieven uitdrukkelijk in de bestreden beslissing opgenomen te hebben.

Dat verzoekster het met die motivering oneens is omdat ze “onjuist” zou zijn, houdt verband met de feitelijke grondslag of met de juiste beoordeling in rechte en dus met de materiële motivering, maar is vreemd aan de formelemotiveringsplicht.

De aangehaalde motivering is evenwel afdoende en stelt verzoekster in staat terdege te oordelen of het zin heeft zich tegen de beslissing te verweren met de middelen die het recht haar ter beschikking stelt.

25. De bewering van verzoekster “dat de afgesloten overeenkomst ook zijn impact heeft en onmiskenbaar zal hebben op de komende Worldcup van 2022 en dat deze overeenkomst ook in rekening zal worden gebracht bij de volgende onderhandelingen tussen de FIFA enerzijds en de toekomstige medecontractant (al dan niet EBU) anderzijds” is niet meer dan dat: een loutere bewering.

Verzoekster mag het oneens zijn met de beoordeling van de beroepsinstantie en zelf mag zij ervan overtuigd zijn dat de beroepsinstantie dwaalt, maar door dit louter te poneren als een stelling toont zij niet aan dat die beoordeling steunt op onjuiste feitelijke gegevens of op een verkeerde beoordeling in rechte.

Voor zover verzoekster zou beogen dat de Raad van State de beoordeling van de beroepsinstantie zou overdoen, gaat zij eraan voorbij dat de Raad als wettigheidsrechter geen rechter is die in hoger beroep kennis neemt van de betwisting die een verzoekende partij heeft met het bestuur en die een eigen beslissing in de plaats mag stellen.

26. Ten overvloede merkt de Raad nog op dat artikel 14, 1°, van het openbaarheidsdecreet een uitzonderingsbepaling is die enkel de bescherming van belangen van de “in artikel 4, § 1, genoemde instantie” – *in casu* de VRT –

beoogt en niet de bescherming van eventuele economische, financiële of commerciële belangen van derden zoals de FIFA of de EBU.

27. Verzoekster slaagt er niet in om aan te tonen dat de beslissing van de beroepsinstantie de materiële motiveringsplicht schendt door te oordelen dat haar commerciële, economische en financiële belangen niet zijn aangetast door de gevraagde openbaarheid.

28. De kritiek van verzoekster over de belangenafweging “in ondergeschikte orde” is kritiek op een overtollig motief. Ze is niet ontvankelijk.

29. Het tweede middelonderdeel wordt verworpen.

d. Derde middelonderdeel

30. Artikel 14, inleidende zin en 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;

[...]”

31. De beroepsinstantie oordeelt dat niet is voldaan aan deze uitzonderingsgrond om de volgende redenen:

“Overwegende dat krachtens artikel 14, 3° van het openbaarheidsdecreet een instantie (in casu de VRT) een verzoek om openbaarheid dient af te wijzen als 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; overwegende dat het bestaan van een beschermd vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie op zich dus niet volstaat om de openbaarheid af te wijzen, maar dat er een afweging dient te gebeuren of dit belang groter is dan het fundamenteel belang van de openbaarheid van bestuur; dat luidens artikel 10 van het openbaarheidsdecreet ook deze uitzondering restrictief dient te worden uitgelegd;

Overwegende dat de VRT in haar weigering d.d. 12 juli 2018 stelt dat zowel de VRT als FIFA er belang bij hebben dat de contractuele afspraken die het gevolg zijn van commerciële onderhandelingen en dus per definitie commerciële informatie bevatten, strikt confidentieel worden gehouden ten einde de belangen van de betrokken partijen te beschermen; dat het voor zich spreekt dat zowel VRT als FIFA opereren in een concurrentiële markt en dat de vrijgave van voormelde bedrijfsinformatie hun concurrentiepositie zou kunnen verzwakken ten aanzien van derde partijen (zoals andere omroepen, andere sportfederaties); dat dergelijke derde partijen o.a. deze bedrijfsinformatie als benchmark/precedent kunnen gebruiken, wat hen het nodige concurrentieel voordeel kan opleveren ten nadele van VRT en/of FIFA;

Overwegende dat het eventueel concurrentieel nadeel in hoofde van de VRT door het openbaar maken van de gevraagde documenten hierboven al besproken is, waarbij de beroepsinstantie tot het oordeel kwam dat dit niet opweegt tegen het belang van de openbaarmaking;

Overwegende dat het economisch belang van de FIFA dat gevrijwaard wordt door de vertrouwelijkheid van de licentieovereenkomst (met bijlagen en verlenging) en het document met de richtlijnen er luidens de VRT in bestaat dat de bedrijfsinformatie niet als benchmark/precedent kan gebruikt worden door derde partijen; overwegende dat ook hier geldt dat de licentieovereenkomst al afgesloten is en dat de voorwaarden vastliggen, dat een eventueel gebruiken van de erin vervatte informatie dus enkel voor toekomstige contracten aan de orde kan zijn; dat de FIFA echter de enige organisator is van de World Cup voetbal en in die zin als monopolist alvast geen concurrenten heeft in het aanbieden van de uitzendrechten van de World Cup aan televisieomroepen; dat de beroepsinstantie derhalve niet inziet hoe andere sportfederaties zouden kunnen profiteren van de kennis van de licentievoorwaarden tussen FIFA en de EBU/VRT en de richtlijnen aan de licentiehouders; dat de beroepsinstantie van mening is dat elke sport haar eigen specificiteit heeft en, gelet op de grote populariteit van het voetbal en meer specifiek de World Cup, een licentie op het uitzenden van de World Cup Voetbal, een wereldwijd voetbaltornooi, niet te vergelijken is met een licentie op het uitzenden van tornooien of wedstrijden van andere sporttakken of van voetbaltornooien op andere, niet-mondiale, niveaus; dat het hier om verschillende markten en producten gaat;

Overwegende dat het eventueel gebruiken van de in de gevraagde documenten vervatte bedrijfsinformatie door andere televisiezenders of koepels als precedent/benchmark in het kader van toekomstige

licentieovereenkomsten met de FIFA volgens de beroepsinstantie evenmin een dermate groot economisch nadeel kan zijn in hoofde van de FIFA of de VRT/EBU dat dit boven het belang van de openbaarheid gaat; dat elke nieuwe onderhandelingsprocedure voor nieuwe licentieovereenkomsten immers op zich staat en de kandidaat-partners in alle vrijheid kunnen onderhandelen over de voorwaarden; dat het eventueel daarbij vertrekken van de voorwaarden van vorige licentieovereenkomsten als referentiepunt of benchmark geenszins de verdere onderhandelingen en het behouden dan wel herzien van deze vroegere voorwaarden uitsluit of beperkt; dat bij elke nieuwe procedure de op dat moment heersende relevante factoren hun rol zullen spelen en de dan geldende (markt)omstandigheden zullen in rekening worden genomen; dat het openbaar maken van de gevraagde documenten dus geenszins de marktwerking in toekomstige onderhandelingen belet; overwegende bovendien dat de licentievergoeding(en), waarvan toch mag verondersteld worden dat zij een belangrijk element van de overeenkomst vormen, niet opgenomen zijn in de licentieovereenkomst waarover de VRT beschikt; dat de FIFA door zijn monopolie sowieso een heel sterke positie heeft in de onderhandelingen over de uitzendrechten van toekomstige edities van de World Cup; dat de uitgangspositie van de FIFA voor een nieuwe onderhandelingsprocedure volgens de beroepsinstantie bijgevolg niet fundamenteel aangetast wordt door het openbaar maken van de huidige licentieovereenkomst (met bijlagen en verlenging) en het document met de richtlijnen;

Overwegende dat de beroepsinstantie bijgevolg van oordeel is dat het algemeen belang van de openbaarheid van bestuur, gelet op de openbare rol van de VRT en haar decretale opdracht, ook hier prevaleert op een eventueel economisch belang van de FIFA of VRT/EBU met name hun positie bij toekomstige onderhandelingen over nieuwe licentieovereenkomsten.”

32. Gelet op deze motivering kan bezwaarlijk aan de beroepsinstantie verweten worden dat zij heeft nagelaten in haar beslissing de feitelijke en juridische grondslag van haar beoordeling op te nemen. Voor zover verzoekster de formelemotiveringsplicht geschonden noemt, is het middelonderdeel gratis en ongegrond.

33. Verzoekster vergist zich door te beweren dat de beroepsinstantie “volkomen voorbij[gaat]” aan het gegeven dat zij de openbaarheid heeft geweigerd “met inachtnaam van de confidentialiteitsverplichting” waartoe zij gehouden is en dat in de bestreden

beslissing “allerminst [...] het vertrouwelijk karakter van de documenten in rekening [wordt] gebracht”.

Het is immers net omdat er een “confidentialiteitsverplichting” is, en omdat het om informatie gaat met een vertrouwelijk karakter, dat de beroepsinstantie tot een onderzoek van de inroepbaarheid van artikel 14, 3°, van het openbaarheidsdecreet overgaat.

In die mate mist het middelonderdeel feitelijke grond.

34. De beroepsinstantie is evenwel van oordeel dat de bescherming van dit ondernemingsbelang niet opweegt tegen het belang van de openbaarheid.

35. Voor zover verzoekster lijkt aan te nemen dat zij ermee mag volstaan de vertrouwelijkheid van het bestuursdocument aan te voeren om de openbaarheid op grond van artikel 14, 3°, van het openbaarheidsdecreet te mogen afwijzen, dwaalt zij in rechte.

De toepassing van artikel 14, 3°, van het openbaarheidsdecreet vergt immers een belangenafweging.

36. Zo een belangenafweging moet altijd *in concreto* gebeuren, zodat verzoekster nergens komt door enkele beslissingen te citeren of te vermelden waarin de beroepsinstantie voorheen besloot in het voordeel van het ondernemingsbelang. Dat in enkele andere dossiers de balans in de richting van het ondernemingsbelang doorweegt, bewijst niet dat de beroepsinstantie thans ten onrechte aan het openbaarheidsbelang doorslaggevend gewicht heeft gegeven.

37. In de toelichting bij het middel blijft het andermaal bij een louter poneren van de eigen overtuiging dat de beroepsinstantie dwaalt, zonder dat verzoekster haar zienswijze onderbouwt met ook maar één specifiek aan de zaak eigen gegeven. Zij toont in het middelonderdeel nergens aan dat de

beoordeling van het ondernemingsbelang of de concurrentiepositie van haarzelf of van de FIFA gesteund is op onjuiste feiten of een ondeugdelijke motivering in rechte. Evenmin toont zij aan dat de beoordeling van dit ondernemingsbelang of de belangenafweging dermate afwijkt van het normale beslissingspatroon, dat het niet denkbaar is dat een andere zorgvuldig en redelijk handelende administratieve overheid in dezelfde omstandigheden tot deze besluitvorming zou komen.

Een schending van de materiële motiveringsplicht is aldus allerminst aangetoond.

38. Zo verzoekster van de Raad van State een nieuwe beoordeling verwacht van het verzoek tot openbaarheid, moet worden herhaald dat de Raad dit als wettigheidsrechter niet vermag. Bij de beoordeling van de belangenafweging valt het de Raad van State niet toe een eigen afweging in de plaats van de beroepsinstantie te maken, maar alleen om een wettigheidstoezicht op de afweging van de beroepsinstantie uit te oefenen.

39. Ook het derde middelonderdeel wordt verworpen.

e. Conclusie over het middel

40. Het tweede middel, voor zover ontvankelijk, is in genen dele gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen juni tweeduizend twintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren