RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 249.826 van 12 februari 2021
in de zaak A. 227.296/X-17.431

In zake : 1. Quirinus VAN DER HOEVEN
2. Anouchka VAN DE POL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Gregory Verhelst
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Bouwmeestersstraat 11
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering en door de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie
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 25 januari 2019, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie van 26 november 2018 houdende de afwijzing van het beroep gericht tegen het besluit van de Vlaamse Landmaatschappij van 25 oktober 2018 tot gedeeltelijke openbaarmaking van de notulen van de raad van bestuur van de Vlaamse Landmaatschappij van 12 september 2018.

II. Verloop van de rechtspleging

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

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

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 februari 2021.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gregory Verhelst, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat John Devers, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoekers tekenen op 23 maart 2018 als kandidaat-kopers een "aankoopbelofte" voor de aankoop van "een boerderij met en op grond en aanhorigheden", gelegen aan de Looverstraat 5 te Molenbeersel (Kinrooi),

“inclusief” de “percelen” gekend te Kinrooi 2de afdeling, sectie A, nrs. 704 en 705/a en sectie D, nrs. 122/s, 122/t, 123, 124/a, 118/e, 117/b, 116/c, 138/b, 136, 140/f, 140/g, 148/c, 149/e en 149/d, en de “percelen landbouwgrond met aanhorigheden” gekend te Kinrooi, 2de afdeling, sectie D, nrs. 119 en 120.

Deze aankoopbelofte vermeldt onder meer:

> “[…]
> De verkoper verklaart dat de verkochte goederen met geen enkel recht van voorkoop, voorkeurrecht of recht van wederinkoop is bezwaard, behoudens de hierna vermelde :
> - De goederen zijn bezwaard met een voorkooprecht van de ruilverkaveling Molenbeersel.
> - De goederen zijn bezwaard met een voorkooprecht in toepassing van de pachtwet.
> - Onderhavige verkoop geschiedt dan ook onder de nadrukkelijke opschortende voorwaarde van het niet uitoefenen van het terzake geldende wettelijk recht van voorkoop, dat door de aangestelde notaris zal dienen aangeboden te worden.
>   Voor wat betreft het voorkooprecht van de Vlaamse landmaatschappij beschouwen partijen al bovengenoemde goederen ALS EEN RUIMTELIJK GEHEEL, dat zowel kandidaat-kopers als al de kandidaat-verkopers niet wil splitsen
> - De verkoop van bovenvermeld onroerend goed komt pas tot stand door en op het ogenblik van het verlijden van de authentieke koopakte, onder voorbehoud van eventueel vermelde opschortende voorwaarde(n).
> - […].”

3.2. Op 4 juni 2018 wordt het aanbod via het e-voorkooploket aan de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) bezorgd.

3.3. Tweede verzoekster dient op 2 juli 2018 een aanvraag tot omgevingsvergunning voor een paardenhouderij voor de betrokken percelen in.

3.4. De raad van bestuur van de VLM plaatst de grondverwerving en de vraag naar de uitoefening van het voorkooprecht met betrekking tot de kwestieuze percelen als agendapunt op zijn vergadering van 18 juli 2018. In een nota aan de raad van bestuur wordt, met verwijzing naar het gunstig advies van

Regio Oost, voorgesteld dat de raad van bestuur de VLM machtigt om genoemd voorkooprecht uit te oefenen.

3.5. Op zijn vergadering van 18 juli 2018 machtigt de raad van bestuur de VLM om het recht van voorkoop uit te oefenen. Die beslissing luidt:

> "6.4.2 Grondverwerving met terugvorderbare voorschotten – Ruilverkaveling Molenbeersel. Bebouwd onroerend goed: hoeve met stal en open loods, woning en omliggende gronden
>
> [...] geeft toelichting bij de nota. De aankoop is gericht op de uitvoering van het ruilverkavelingsproject Molenbeersel waarvoor nog veel gronden nodig zijn en de prijs is erg gunstig.
>
> [...] leest in de nota dat het oude gebouw niet voor bewoning geschikt is. Hij stelt dat wanneer het gebouw op de inventaris bouwkundig erfgoed staat en de structuur van het gebouw nog goed is, er wel degelijk een functiewijziging mogelijk is. In voorkomend geval kan hieruit een meerwaarde geput worden.
>
> Op een vraag hiernaar van [...] verklaart [...] dat GOP staat voor de afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en Projecten bij het departement Omgeving.
>
> [...] wijst er op dat in geval de Vlaamse Landmaatschappij niet koopt er een bijkomend gevaar is dat deze goederen in handen komen van private initiatieven en dat ter plekke geen landbouwexploitatie zal komen, maar bijvoorbeeld activiteiten die een zonevreemde functiewijziging inhouden, zoals het houden van paarden. Als de Vlaamse Landmaatschappij een rol wil spelen in de open ruimte is het aangewezen hier een sterk signaal te geven in deze streek door de goederen aan te kopen voor de uitvoering van de ruilverkaveling. De Vlaamse Landmaatschappij moet hier als overheidsinstantie zijn verantwoordelijkheid opnemen en zijn rol spelen. Hij vindt het voorstel tot aankoop zeker de investering waard.
>
> [...] sluit zich aan bij het betoog van [...]
>
> Op een vraag van [...] bevestigt [...] dat de prijs op basis van een overeenkomst tot stand is gekomen. Het betreft hier een recht van voorkoop. Er is een verkoopsovereenkomst tussen derden, maar de Vlaamse Landmaatschappij oefent haar recht van voorkoop uit.
>
> Besluit
>
> Gelet op het gunstig advies van Regio Oost, machtigt de raad van bestuur de Vlaamse Landmaatschappij om het recht van voorkoop uit te oefenen en 8ha 81a 64ca grond en gebouwen,
>
> (onder de gemeente Kinrooi 2e afd. (Molenbeersel), gekend onder gemeentenummer (72023), sectie A, nrs. 704 en 705/A en Kinrooi 2e afd. (Molenbeersel), gekend onder gemeentenummer (72023), sectie D, nrs. 116/C, 117/B, 122/T, 123, 124/A, 119, 120, 118/E, 136, 140/F, 140/G, 148/C, 149/D, 149/E, 138/B en 122/S) gelegen in de ruilverkaveling Molenbeersel aan te kopen met terugvorderbare voorschotten tegen de overeengekomen prijs van 550.000,00 euro, plus aankoopkosten, onder opschortende voorwaarde van gunstig advies van de ingenieur GOP en

onder opschortende voorwaarde van het voorleggen van de niet-ongunstige bodemattesten alsmede een notarieel vastgestelde afstand van pacht.

De aankoop en de kosten worden aangerekend op begrotingspost 71.12 'Aankoop van gronden' – entiteit 'Ruilverkaveling'."

Verzoekers hebben op 8 oktober 2018 een annulatieberoep tegen deze beslissing ingediend (zaak A. 226.382/X-17.343).

3.6. Op 19 juli 2018 volgt de mededeling van de aanvaarding van het aanbod door de VLM aan het e-voorkooploket.

3.7. Op 28 augustus 2018 verleent het departement Landbouw & Visserij een ongunstig advies over tweede verzoeksters aanvraag tot omgevingsvergunning.

3.8. Op 5 september 2018 vragen verzoekers aan de VLM om hun beslissing van 18 juli 2018 tot uitoefening van het voorkooprecht in te trekken. Op 12 september 2018 beslist de verwerende partij om daar geen gevolg aan te geven.

3.9. Op 18 september 2018 vragen verzoekers aan de VLM om de openbaarmaking van de notulen van de vergadering van haar raad van bestuur van 12 september 2018.

3.10. Op 25 oktober 2018 beslist de VLM om de notulen van haar raad van bestuur van 12 september 2018 gedeeltelijk openbaar te maken.

De gedeeltelijke openbaarmaking wordt als volgt gemotiveerd:

"In de bijlage kan u het gevraagde uittreksel terugvinden. Hierin heb ik, overeenkomstig artikel 13, 3° van het Openbaarheidsdecreet, de beraadslaging onleesbaar gemaakt. Deze bepaling voorziet dat een aanvraag tot openbaarmaking moet worden afgewezen als die openbaarmaking afbreuk doet aan het geheim van de beraadslagingen van de Vlaamse Regering en van de verantwoordelijke overheden die ervan afhangen. Met toepassing van artikel 9 van het Openbaarheidsdecreet kan wel overgegaan worden tot een gedeeltelijke openbaarmaking : enkel het

beschikkend gedeelte van de desbetreffende notulen wordt openbaar gemaakt.
Bovendien werd er ondertussen een annulatieberoep ingediend bij de Raad van State met een verzoekschrift dd. 08.10.2018, dat ondertussen door de griffie ter kennis werd gebracht. Daarom is het m.i. overeenkomstig art. 14, 4° van het Openbaarheidsdecreet ook niet mogelijk om u de desbetreffende passages van de notulen te bezorgen aangezien de openbaarmaking hiervan de belangen van de VLM in een rechtsgeding zou kunnen schaden.
[...].”

De openbaarmaking beperkt zich aldus tot het besluit dat de raad van bestuur zijn beslissing in zitting van 18 juli 2018 om het recht van voorkoop uit te oefenen, bevestigt:

“6.4 Ruilverkaveling
6.4.2 Grondverwerving met terugvorderbare voorschotten – Ruilverkaveling Molenbeersel. Bebouwd onroerend goed : hoeve met stal en open loods, woning en omliggende gronden : vraag tot intrekking uitoefening van het recht van voorkoop
Besluit
De raad van bestuur van de Vlaamse Landmaatschappij bevestigt haar beslissing in zitting van 18 juli 2018 om het recht van voorkoop uit te oefenen op 8ha 81a 64ca grond en gebouwen (onder de gemeente Konrooi 2e afd. (Molenbeersel), gekend onder gemeentenummer (72023), sectie A, nrs. 704 en 705/A en Konrooi 2e afd. (Molenbeersel), gekend onder gemeentenummer (72023), sectie D, nrs. 116/C, 117/B, 112/T, 123, 124/A, 119, 120, 118/E, 136, 140/F, 140/G, 148/C, 149/D, 149/E, 138/B en 122/S) gelegen in de ruilverkaveling Molenbeersel tegen de overeengekomen prijs van 550.000,00 euro, plus aankoopkosten.”

3.11. Op 29 oktober 2018 dienen verzoekers tegen de voormelde beslissing administratief beroep in bij de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie (hierna: de beroepsinstantie).

3.12. Op 26 november 2018 verklaart de beroepsinstantie het voormelde beroep ontvankelijk doch ongegrond.

Dit is de bestreden beslissing, die als volgt is gemotiveerd:

“Overwegende dat overeenkomstig artikel 7, tweede lid van het Openbaarheidsdecreet het recht op passieve openbaarheid betrekking

heeft op bestuursdocumenten; dat op grond van deze bepaling elke instantie in principe verplicht is aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten;
Overwegende dat de openbaarmaking slechts kan geweigerd worden, mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen 11 tot en met 15 van voormeld decreet;
Overwegende dat in het oorspronkelijk verzoek aan de VLM werd verzocht om een afschrift van de notulen van de Raad van Bestuur van 12 september 2018; dat de VLM bij mail d.d. 25 oktober 2018 enkel het beschikkend gedeelte van de desbetreffende notulen heeft bezorgd; dat de VLM zich beroept op artikel 13, 3° en 14, 4° van het Openbaarheidsdecreet om de integrale openbaarmaking van het gevraagde van de hand te wijzen; dat verzoeker hiertegen in beroep is gegaan; dat de beroeper aangeeft dat de bestreden beslissing betrekking heeft op de besluitvorming inzake ruilverkaveling van landbouwgronden, wat onder de noemer milieu-informatie valt en dat bijgevolg de aangehaalde bepalingen niet toepasselijk zijn; dat het, zo vervolgt de beroeper, niet kan zijn dat eender welke inzage in de motieven onder het mom van het geheim van beraadslaging wordt geweigerd: overheidsbeslissingen moeten gemotiveerd worden en die motieven moeten kenbaar gemaakt worden; dat hij verder ook argumenteert dat het hangende geding evenmin een verantwoording kan zijn omdat het geding gericht is tegen een andere beslissing; dat, volgens de beroeper, de motieven die aan de basis liggen van de weigering van het verzoek tot intrekking niet van aard kunnen zijn om de procespositie van de VLM te verzwakken want deze motieven zullen in voorkomend geval sowieso getoetst moeten worden door de rechter;
Overwegende dat de beroepsinstantie bij mailbericht van 7 november 2018 de VLM om nadere informatie en toelichting heeft gevraagd en heeft ontvangen bij mailberichten d.d. 12 en 21 november 2018; dat de gedelegeerd bestuurder van de VLM aan de beroepsinstantie meedeelt dat het voorwerp van het verzoek om openbaarmaking de beslissing betrof dd. 12.09.2018 van de raad van bestuur van de VLM om de uitoefening van het recht van voorkoop dd. 18.07.2018 te handhaven; dat overeenkomstig artikel 13, lid 4 van het Harmoniseringsdecreet van 25.05.2007 de verkoop voltrokken is zodra de kennisgeving aan de instrumenterend ambtenaar is verzonden; dat hij vervolgt dat de in deze beslissing opgenomen informatie in essentie patrimoniuminformatie: kadastrale gegevens, gebruikstoestand, prijs,... betreft en aldus behoort tot de contractuele sfeer en geen milieu-informatie in de zin van art. 3, 5°, e) van het Openbaarheidsdecreet is; dat echter thans, in de toelichting aan de beroepsinstantie, ook wordt verwezen naar de gelijkaardige uitzonderingsgrond opgenomen in art. 15, §1, 2° van het Openbaarheidsdecreet voor wat betreft milieu-informatie; dat wordt vervolgd dat in de notulen de bespreking met de standpunten van de diverse leden van de raad van bestuur wordt weergegeven en dat door de openbaarmaking ervan afbreuk wordt gedaan aan het geheim van beraadslaging zoals voorzien in artike1 13, 3° van het Openbaarheidsdecreet; dat tevens wordt aangegeven dat deze

uitzonderingsgrond tot doel heeft te vermijden dat een bepaalde discussie zou worden lamgelegd: in de memorie van toelichting van het Openbaarheidsdecreet is opgenomen dat een document of een deel ervan aan de openbaarheid moet onttrokken worden wanneer na afweging blijkt dat de lectuur ervan de inhoud van de discussie tijdens een beraadslaging kenbaar maakt terwijl het een vertrouwelijke discussie betrof en dat die uitzondering dus niet in het leven werd geroepen om de beslissingen en documenten die het gevolg zijn van een beraadslaging van een orgaan van een bestuursinstantie aan de openbaarmaking te onttrekken, doch wel om de eigenlijke beraadslaging zelf geheim te houden; dat dit er is omdat er niet mag achterhaald worden, via de openbaarmaking van een document, wie nu precies welk standpunt heeft ingenomen bij de bespreking van een agendapunt binnen dat orgaan;
Overwegende dat de gedelegeerd bestuurder van de VLM voor wat betreft de toepassing van de uitzonderingsgrond, zoals bepaald in artikel 14, 4° van het Openbaarheidsdecreet, aanhaalt dat het schorsings- en annulatieberoep bij de Raad van State werd ingeleid tegen de beslissing van de raad van bestuur dd. 18.07.2018 en dat dienaangaande de VLM verplicht is om haar administratief dossier neer te leggen waarbij algemeen gesproken dit dossier alle documenten omvat die werden opgesteld met het oog op het nemen van de bestreden beslissing; dat het, naast de bestreden beslissing zelf, dus alle stukken die tijdens de administratieve voorbereiding van die beslissing zijn bijeengebracht en alle stukken die volgens de wetten en verordeningen moeten worden opgesteld, bevat, en dat het minstens alle documenten moet bevatten die wettelijk of reglementair voorgeschreven zijn om tot het nemen van de bestreden beslissing te komen; dat, aangezien de verzoekers een willig beroep hebben ingediend tegen deze beslissing en dit willig beroep in de zitting van de raad van bestuur van 12.09.2018 verworpen is, in die zin de bestreden beslissing werd bevestigd en dat de beraadslaging hieromtrent dan ook betrekking heeft op de bestreden beslissing; dat eraan wordt toegevoegd dat in het kader van een schorsings- of annulatieberoep bij de Raad van State er evenwel specifieke regels bestaan die de inzagemogelijkheden bepalen; dat, overeenkomstig artikel 23, tweede lid van de RvS-wet de afdeling bestuursrechtspraak gerechtigd is alle bescheiden en inlichtingen omtrent de zaken waarover zij zich uit te spreken heeft door deze overheden en besturen te doen overleggen; dat hieruit, volgens de VLM, duidelijk blijkt dat, als de Raad van State de (integrale) openbaarmaking van de stukken onontbeerlijk vindt om te oordelen over de (on)gegrondheid van de middelen en aldus nodig acht om het geschil op te lossen, het Auditoraat vervolgens de overlegging zal bevelen; dat, volgens de VLM, de openbaarmaking in casu dan ook niet opweegt tegen de rechtspleging en het goede verloop van het rechtsgeding bij de Raad van State; dat bijkomend wordt verwezen naar, voor wat milieu-informatie betreft, de gelijkaardige uitzonderingsgrond opgenomen in art. 15, §1, 8° van het Openbaarheidsdecreet;
Overwegende dat het aldus thans aan de beroepsinstantie toekomt om uit te maken of de integrale openbaarmaking van het gevraagde bestuursdocument al dan niet terecht geweigerd werd;

Overwegende dat uit het onderzoek door de beroepsinstantie blijkt dat het voorwerp van het verzoek tot openbaarmaking betrekking heeft op de notulen van de raad van bestuur van de VLM van 12 september 2018 aangaande punt 6.4.2. 'Grondverwerving met terugvorderbare voorschotten – Ruilverkaveling Molenbeersel. Bebouwd onroerend goed: hoeve met stal en open loods, woning en omliggende gronden: vraag tot intrekking uitoefening van het recht van voorkoop'; dat op 18 juli 2018 door de raad van bestuur van de VLM werd beslist tot de uitoefening van het recht van voorkoop m.b.t. gronden en gebouwen gelegen te Kinrooi, Looverstraat 5 in de ruilverkaveling Molenbeersel; dat beroeper op 5 september 2018 een formele vraag tot intrekking van deze beslissing heeft gesteld en dat op 12 september de raad van bestuur van de VLM heeft beslist om haar beslissing van 18 juli 2018 te bevestigen; dat op 8 oktober 2018 beroeper bij de Raad van State een verzoek tot schorsing en nietigverklaring tegen voormelde beslissing van 18 juli 2018 heeft ingesteld; dat deze procedure nog steeds hangende is; dat er tevens een vordering in kort geding voor de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg van Limburg, afdeling Tongeren, m.b.t. het verhinderen van het verlijden van de notariële akte (m.b.t. het uitgeoefende recht van voorkoop) werd ingeleid maar dat deze vordering met akkoord van de partijen naar de rol werd verzonden;
Overwegende dat het Openbaarheidsdecreet, voor wat betreft de uitzonderingen op het recht op openbaarheid, een onderscheid maakt naargelang het gaat om een aanvraag tot openbaarmaking die betrekking heeft op milieu-informatie dan wel op andere informatie; dat op grond van de uitzonderingsgrond van artikel 14, 4° (voor niet-milieu-informatie) als artikel 15, §1, 8° (voor milieu-informatie) 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 in beide gevallen gaat om een relatieve uitzonderingsgrond; dat het bijgevolg in casu niet noodzakelijk is om uit te maken of het in casu handelt om milieu-informatie of niet;
Overwegende 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 voormelde uitzonderingsgronden het eerlijk verloop van de rechtspleging willen 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 voormelde uitzonderingsgronden vooral daarin gelegen is, te verhinderen dat de openbaarheid van bestuur waaraan één partij onderworpen is, afbreuk doet aan de wapengelijkheid; dat zonder deze uitzonderingsgronden één partij op grond van de openbaarheid van

bestuur zou kunnen worden verplicht stukken in het gerechtelijk debat te brengen die tegen haar (of een andere aan openbaarheid onderworpen bestuursinstantie) zouden kunnen 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 deze uitzonderingsgronden een correctief op de openbaarheid zijn om te beletten dat een instantie zou worden verplicht in een rechtsgeding de tegenpartij informatie ter beschikking te stellen die vervolgens tegen haar (of een andere aan openbaarheid onderworpen bestuursinstantie) wordt uitgespeeld; dat de bedoelde uitzonderingsgronden niet op een abstracte manier mogen worden ingeroepen; dat concreet moet worden aangetoond dat het gevraagde bestuursdocument verband houdt met een bestaand rechtsgeding en tegen een bestuursinstantie kan worden aangewend;

Overwegende dat de beroepsinstantie uit de stukken van het dossier heeft kunnen afleiden dat het voorwerp van het huidig verzoek tot openbaarheid duidelijk gelinkt kan worden aan het voorwerp van het rechtsgeding dat hangende is bij de Raad de State, en aldaar het rolnummer G/A 226.382/X-17.343 kreeg toegewezen; dat immers, zoals hierboven reeds toegelicht, de schorsing en de vernietiging wordt gevraagd van de beslissing van de VLM van 18 juli 2018 tot uitoefening van het voorkooprecht en dat het gevraagde document, de notulen van de raad van bestuur van de VLM van 12 september 2018, de beraadslaging omvat waarbij de door de beroeper gevraagde intrekking van die beslissing van 18 juli 2018 wordt verworpen en waarbij de raad van bestuur van de VLM besluit om haar beslissing van 18 juli 2018 te bevestigen; dat het volgens de beroepsinstantie redelijkerwijze bijgevolg niet helemaal ondenkbaar is dat de gevraagde informatie alsnog wordt aangewend in de lopende RvS-procedure; dat de VLM niet kan worden verplicht mee te werken aan een voor haar eventueel ongunstige afloop van het rechtsgeding;

Overwegende dat de beroepsinstantie eveneens heeft vastgesteld dat de inventaris van de door de VLM in de lopende Raad van State procedure neergelegde nota d.d. 2 november 2018, alsook de inventaris van het door het Vlaamse Gewest neergelegd verzoekschrift tot tussenkomst d.d. 8 november 2018 in deze procedure, eveneens melding maakt van een ‘eensluidend verklaard uittreksel uit de notulen vergadering Raad van Bestuur 12 september 2018 met verwerping willig beroep’; dat, op vraag van de beroepsinstantie, de VLM heeft bevestigd dat enkel het beschikkend gedeelte van de notulen in deze procedure door beide partijen werd neergelegd; dat overigens, zoals de VLM aangeeft, op grond van artikel 23, tweede lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de afdeling bestuursrechtspraak gerechtigd is alle bescheiden en inlichtingen omtrent de zaken waarover zij zich uit te spreken heeft, door deze overheden en besturen te doen overleggen;

Overwegende dat de toetsing van de concrete situatie aan de finaliteit van de betrokken uitzonderingsgronden leidt tot de conclusie dat het belang van de openbaarheid in dit specifieke geval niet opweegt tegen het belang van de ingeroepen uitzonderingsgrond; dat de beroepsinstantie van oordeel is dat de belangenafweging waartoe artike1 14, 4° en artikel 15, §1, 8° van het Openbaarheidsdecreet als relatieve uitzonderingsgronden verplichten, in casu niet tot een oordeel in het voordeel van de beroeper

leidt; dat de openbaarmaking ten koste van het beschermde belang maar mag worden bevolen als daarmee het algemeen belang gediend wordt, wat in casu niet het geval is;
Overwegende dat om bovenvermelde redenen het beroep als ongegrond dient te worden beschouwd;
Overwegende dat, aangezien de openbaarmaking van de integrale versie van de betrokken notulen op grond van de uitzonderingsgrond m.b.t. de bescherming van de rechtspleging in een administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te verkrijgen terecht werd geweigerd, er geen verder onderzoek vereist is van de door de VLM ingeroepen uitzonderingsgrond zoals vermeld in artikel 13, 3° en 15, §1, 2° van het Openbaarheidsdecreet."

3.13. De coördinatiecommissie voor de ruilverkaveling "Molenbeersel" brengt op 20 december 2018 haar eindadvies over het ruilverkavelingsplan uit.

3.14. Op 10 september 2019 keurt de bevoegde minister de ruilverkaveling "Molenbeersel" goed en verklaart haar nuttig.

3.15. De verkopers van de kwestieuze gronden dagvaarden de behandelende notaris, verzoekers en de VLM voor de rechtbank van eerste aanleg Limburg, afdeling Tongeren, teneinde te horen zeggen voor recht dat op 18 juli 2018 een volwaardige verkoopovereenkomst tot stand is gekomen tussen hen en de VLM, en te bevelen dat de authentieke akte zou worden verleden. Het geding wordt ingeleid op 26 juni 2020.

IV. Vraag tot samenvoeging

4. Verzoekers vragen om de samenvoeging van de huidige zaak met de zaak A. 226.382/X-17.343 (zie randnummer 3.5). De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord, anders blijkbaar dan in haar laatste memorie, in de samenvoeging "geen heil" te zien. De Raad van State is van oordeel dat een goede rechtsbedeling niet de samenvoeging van de huidige zaak en de zaak A. 227.382/X-17.343 vereist.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

5.1. Verzoekers voeren in een eerste middel de schending aan van de "artikelen 13 en 32 van de Grondwet, van art. 6 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM), van art. 9, 15, §1, 8° en art. 14, 3° van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur [hierna: het openbaarheidsdecreet], van art. 4 van het Verdrag van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus), van art. 3 en 4 van de Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad; van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid, het motiverings-, rechtszekerheids-, zorgvuldigheids-, en redelijkheidsbeginsel", en tevens de "ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag".

Zij betogen onder meer dat verkeerdelijk toepassing is gemaakt van de uitzonderingsbepalingen van artikel 14, 4°, en 15, § 1, 8°, van het openbaarheidsdecreet nu de beroepsinstantie nergens een belangenafweging *in concreto* doorvoert en, aangenomen dat wel een in-concretobelangenafweging zou zijn doorgevoerd, deze in elk geval gebrekkig gemotiveerd is en bezwaarlijk als afdoende beschouwd kan worden.

5.2. De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat het middel onontvankelijk is in zoverre artikel 32 van de Grondwet wordt aangevoerd, nu niet wordt uiteengezet waarin een schending van deze bepaling *in concreto* zou bestaan. Bovendien is het middel onontvankelijk in zoverre het betrekking heeft op het besluit van 12 september 2018 van de VLM, dat niet het voorwerp van de huidige procedure uitmaakt, en van de gedeeltelijke

weigeringsbeslissing van 25 oktober 2018 van de VLM, in de plaats waarvan de bestreden beslissing is gekomen.

Ten gronde meent zij dat de beroepsinstantie de toepassing van de uitzonderingsgronden van de artikelen 14, 4°, en 15, § 1, 8°, van het openbaarheidsdecreet in de bestreden beslissing afdoende heeft gemotiveerd. De verwijzing naar artikel 23 RvS-Wet in de bestreden beslissing doet "vanzelfsprekend" geen afbreuk aan de deugdelijke motivering. De verwerende partij heeft aan de hand van een in-concreto-onderzoek een correcte belangenafweging gemaakt tussen het te beschermen belang en het belang van de openbaarheid. Het staat volgens haar vast dat de beslissing van de raad van bestuur van de VLM van 12 september 2018 betrekking heeft op een lopende procedure voor de Raad van State, "nu de beslissing van 12 september 2018 het resultaat is van het willig beroep over de beslissing van de VLM van 18 juli 2018". Dit toont het ontegensprekelijk verband tussen beide beslissingen aan. Hiermee wordt volgens de verwerende partij "direct ook aangetoond" dat de gehele mededeling van de beslissing van de raad van bestuur van de VLM van 12 september 2018 "kan leiden tot een ongunstige afloop voor de VLM, nu deze laatste niet moet meewerken aan de verzameling van stukken die tegen haar kunnen word[en] gebruikt in een rechtsgeding".

5.3. In hun memorie van wederantwoord stellen verzoekers dat het middel wel degelijk tegen de bestreden beslissing gericht is en dat uit de uiteenzetting van het middel "zeer duidelijk [blijkt]" waarin de schending van artikel 32 van de Grondwet is gelegen. Dit grondrecht moet uiteraard worden gelezen in samenhang met het openbaarheidsdecreet dat er uitvoering aan geeft.

Ten gronde betogen zij dat de verwerende partij de namen van de leden van de raad van bestuur had kunnen anonimiseren "indien zij effectief de anonimiteit van bestuurders van de VLM wilde waarborgen". In hun verzoekschrift wordt duidelijk aangetoond dat "door de gedeeltelijke openbaarmaking' hun recht op openbaarheid van bestuur én hun recht op toegang tot de rechter wordt beknot. Eén van de doelstellingen van het recht op

openbaarheid van bestuur is dat de rechtsonderhorige zich met kennis van zaken tot de (bestuurs)rechter kan wenden".

5.4. De verwerende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat concreet moet worden aangetoond "dat de gevraagde bestuursdocumenten verband houden met een bestaand rechtsgeding, nu ze tegen een bestuursinstantie zouden kunnen worden aangewend, maar ook niets meer". Daarbij zal "de instantie (en de Beroepsinstantie) er zich voor hoeden niet de exclusieve bevoegdheid (ook gezien vanuit de door of krachtens de Grondwettelijke bevoegdheid verdelende regels) te schenden van enerzijds de hoven en rechtbanken en van anderzijds de Raad van State en van de (federale) administratieve rechtscolleges, met betrekking tot de verplichting tot het inbrengen van (staving)stukken in een hangend geding". Dat laatste zou volgens de verwerende partij "alleen het geval kunnen zijn wanneer, vanwege de instantie of de Beroepsinstantie, positief ingegaan wordt op de openbaarheidsvraag". Een negatieve beslissing van de beroepsinstantie houdt de voor de rechter geldende bevoegdheden inzake het overleggen van stukken, en dus de rechten van de openbaarheid vragende partijen, overeind. Het kan niet dat het eerlijk procesverloop in hoofde van de VLM in het gedrang komt "door de schending van de □gelijkheid der wapens'". Een meer concretere motivering is *in casu* onmogelijk te geven "nu dit immers noodzakelijk zou meebrengen het essentiële van de inhoud van het desbetreffende stuk [...] bekend te maken".

"Wat specifiek de belangenafweging betreft", geldt volgens de verwerende partij dat die door haar werd uitgevoerd "en dat, onder uitgebreide motivering in het besluit zelf, werd beslist dat het belang van de openbaarheid ter zake niet opweegt tegen het belang van de ingeroepen uitzonderingsgronden in de artikelen 14, 4° (en 15, §1, 8°) van het openbaarheidsdecreet". Dat die motivering samenvalt "met het respect voor het rechtsbeginsel van het eerlijk proces en de 'wapengelijkheid' die daaruit volgt, maakt haar nog niet kaduuk". "Integendeel" meent de verwerende partij dat de "absoluutheid van deze algemene rechtsbeginselen en verdragsbepalingen [maakt], behoudens andere specifieke

omstandigheden, hier niet aan de orde, dat ze voorgaan op een voorwaardelijk grondrecht ter zake van openbaarheid van bestuur".

Beoordeling

6.1. Verzoekers stellen in hun memorie van wederantwoord op goede grond dat artikel 32 van de Grondwet te dezen moet gelezen worden in samenhang met het openbaarheidsdecreet. Zij voeren de schending ervan op ontvankelijke wijze aan. De desbetreffende ontvankelijkheidsexceptie van de verwerende partij is ongegrond.

6.2. 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."

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, nr. 17/97, B.2.1 en 2.2; GwH 15 september 2004, nr. 150/2004, B.3.2).

De Raad van State sluit zich aan bij die rechtspraak.

6.3. 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 bestuurde zonder meer de openbaarheid van bestuur te weigeren.

6.4. Artikel 7 van het openbaarheidsdecreet, zoals van toepassing bij het nemen van de bestreden beslissing, voorziet met betrekking tot het Vlaamse bestuursniveau in een principieel recht op inzage van bestuurs-documenten. In de toentertijd geldende artikelen 11, 13, 14 en 15 van het openbaarheidsdecreet worden de uitzonderingen op dit recht geregeld. Het toentertijd geldende 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".

6.5. De beroepsinstantie steunt de bestreden weigeringsbeslissing op de uitzonderingsgronden vermeld in de artikelen 14, 4°, en 15, § 1, 8°, van het openbaarheidsdecreet.

Artikel 14, 4°, en artikel 15, § 1, 8° (inzake milieu-informatie), van het openbaarheidsdecreet, zoals van toepassing bij het nemen van de bestreden beslissing, bepalen dat de in artikel 4 van het openbaarheidsdecreet genoemde (milieu-)instanties een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen:

> "indien ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van één van de volgende belangen:
> […] de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid een eerlijk proces te verkrijgen."

6.6. De artikelen 14, 4°, en 15, § 1, 8°, van het openbaarheidsdecreet zijn relatieve uitzonderingsgronden. 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 in beginsel blijken uit de motivering in de bestreden beslissing zelf.

6.7. In de bestreden beslissing wordt vastgesteld dat tegen de beslissing van de raad van bestuur van de VLM van 18 juli 2018 tot uitoefening van het voorkooprecht een beroep hangende is voor de Raad van State, en dat de vraag tot openbaarheid betrekking heeft op de beslissing van 12 september 2018 van diezelfde raad van bestuur tot bevestiging van de beslissing van 18 juli 2018. Volgens de beroepsinstantie is het "redelijkerwijze [...] niet helemaal ondenkbaar [...] dat de gevraagde informatie alsnog wordt aangewend in de lopende RvS-procedure; dat de VLM niet kan worden verplicht mee te werken aan een voor haar eventueel ongunstige afloop van het rechtsgeding".

6.8. Zelfs indien zou worden aangenomen dat de beroepsinstantie terecht van oordeel is dat het beschermde belang van de rechtspleging voor de Raad van State en van de mogelijkheid van de VLM om een eerlijk proces te verkrijgen door de gevraagde openbaarmaking wordt aangetast, moet hoe dan ook worden vastgesteld dat de beroepsinstantie heeft nagelaten *in concreto* te onderzoeken of verzoekers' belang bij de openbaarmaking niet opweegt tegen het voormelde beschermde belang. De beroepsinstantie beperkt er zich integendeel toe te poneren "dat de belangenafweging waartoe artike1 14, 4° en artikel 15, § 1, 8° van het Openbaarheidsdecreet als relatieve uitzonderingsgronden verplichten, in casu niet tot een oordeel in het voordeel van de beroeper leidt" en "dat de openbaarmaking ten koste van het beschermde belang maar mag worden bevolen als daarmee het algemeen belang gediend wordt, wat in casu niet het geval is".

6.9. In zoverre, overigens, het beweerdelijk voor een eerlijk proces ten voordele van de VLM nodig zou zijn om het betrokken stuk vertrouwelijk te houden, merkt de Raad van State op dat de loutere omstandigheid dat een stuk van het administratief dossier – geheel of gedeeltelijk – voor de verwerende partij ongunstig kan uitpakken bij de Raad van State, geen wettige reden kan zijn om het aan de neerlegging te onttrekken.

6.10. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

VI. Kosten

7. Bij arrest nr. 22/2020 van 13 februari 2020 heeft het Grondwettelijk Hof de woorden “per verzoekende partij” vernietigd in artikel 4, § 4, eerste en derde lid, van de wet van 19 maart 2017 “tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand”, zoals het is ingevoegd bij de wet van 26 april 2017. Dit betekent dat de bijdrage, bedoeld in het voormelde artikel slechts éénmaal is verschuldigd per verzoekschrift, ongeacht het aantal partijen. Bijgevolg is er aanleiding om de terugbetaling te bevelen van de onterecht betaalde bijdragen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie van 26 november 2018 houdende de afwijzing van het beroep gericht tegen het besluit van de Vlaamse Landmaatschappij van 25 oktober 2018 tot gedeeltelijke openbaarmaking van de notulen van de raad van bestuur van de Vlaamse Landmaatschappij van 12 september 2018.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 20 euro, en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

De door de verzoekende partijen onterecht betaalde bijdrage van 20 euro wordt aan hen terugbetaald.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twaalf februari tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

	Johan Lust,	kamervoorzitter,
	Jan Clement,	staatsraad,
	Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

	Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Greta Scheveneels	**Johan Lust**