

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 250.331 van 15 april 2021  
in de zaken I A. 233.252/VII-41.061  
II. A. 233.388/VII-41.082**

In zake: 1. Quirinus VAN DER HOEVEN  
2. Anouchka VAN DE POL  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Gregory Verhelst en Emile Plas  
kantoor houdend te 2000 Antwerpen  
Bouwmeestersstraat 11  
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

---

*I. Voorwerp van de vorderingen*

1. De vordering in de zaak sub I, ingesteld op 24 maart 2021, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van “het besluit van de Beroepsinstantie OVB/2018/264bis inzake de openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie van 12 maart 2021, gericht tegen het besluit van de Vlaamse Landmaatschappij van 29 oktober 2018 tot gedeeltelijke openbaarmaking van de notulen van de raad van bestuur van de Vlaamse Landmaatschappij van 12 september 2018”.

De vordering in de zaak sub II, ingesteld op 8 april 2021, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging

van “het besluit van de Beroepsinstantie inzake de openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie d.d. 7 april 2021 - OVB/2018/264ter, waarbij de beslissing van 12 maart 2021 (OVB/2018/264bis) wordt ingetrokken en het beroep van verzoekers gericht tegen het besluit van de Vlaamse Landmaatschappij van 29 oktober 2018 tot gedeeltelijke openbaarmaking van de notulen van de raad van bestuur van de Vlaamse Landmaatschappij van 12 september 2018 ongegrond wordt verklaard”.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verwerende partij heeft in beide zaken een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 april 2021, om 10.00 uur.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Emile Plas, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Patrick Devers, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroot 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. Na de feiten uiteengezet in arrest nr. 249.826 van 12 februari 2021 van de Raad van State, dienen zich volgende feiten aan.

3.2. De Raad van State vernietigt bij voormeld arrest de beslissing van de beroepsinstantie van 26 november 2018 houdende de afwijzing van het administratief beroep van verzoekers gericht tegen het besluit van de VLM van 25 oktober 2018 tot gedeeltelijke openbaarmaking van de notulen van de raad van bestuur van de VLM van 12 september 2018.

3.3. Op 12 maart 2021 wees de beroepsinstantie het administratief beroep van verzoekers van 29 oktober 2018 opnieuw af. Dit is de bestreden beslissing in de zaak I. A. 233.252/VII-41.061.

3.4. Op 7 april 2021 trekt de beroepsinstantie de in zaak sub I bestreden beslissing in en wijst tegelijkertijd het beroep van verzoekers af. Dit is de bestreden beslissing in de zaak II. A. 233.388/VII-41.082.

3.5. De reden voor de intrekking luidt :

“De beroepsinstantie heeft op 12 maart 2021 een nieuwe beslissing genomen (OVB/2018/264bis), waarbij het beroep als ontvankelijk doch ongegrond werd beschouwd.

De beroepsinstantie is bij nader inzicht evenwel de mening toegedaan dat in casu dient te worden verwezen naar de toepassing van de regels uit het vroegere openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004, gelet op de overgangsbepaling in artikel IV. 275 uit het Bestuursdecreet, waarin wordt gesteld: ‘De aanvragen van en de beroepschriften over toegang tot bestuursdocumenten die ingediend zijn vóór de datum van de inwerkingtreding van de bepalingen van titel II, hoofdstuk 3, worden behandeld conform de bepalingen van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.’

De beroepsinstantie ziet zich dan ook genoodzaakt om haar beslissing OVB/2018/264bis d.d. 12 maart 2021 in te trekken en het beroepschrift opnieuw te onderzoeken in het licht van de bepalingen uit het openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004.”

3.6. Inhoudelijk is de afwijzing van voormeld administratief beroep van verzoekers in de in zaak sub II bestreden beslissing, op de verwijzing naar de toepasselijke reglementering na, identiek aan de in zaak sub I bestreden beslissing.

#### *IV. Samenhang*

##### *Standpunt van de partijen*

4.1. Verzoekers vragen de samenvoeging van de zaken I en II. Zij stellen dat beide bestreden beslissingen “hetzelfde gevolg [hebben], nl. de weigering van de openbaarmaking van de beslissing van de VLM over het willig beroep van verzoekers”. Er is “derhalve ‘verknochtheid’ zodat [...] zaken samen behandeld kunnen worden”.

4.2. De verwerende partij neemt in haar nota geen stelling in.

##### *Beoordeling*

4.3. Gelet op de inhoud van de in beide zaken bestreden beslissing, de afwijzing van het administratief beroep van verzoekers en de intrekking van de in zaak sub I bestreden beslissing door de in zaak sub II bestreden beslissing, kan in éénzelfde arrest uitspraak bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden gedaan.

#### *V. Vertrouwelijkheid van een stuk*

##### *Standpunt van de partijen*

5.1. De verwerende partij vraagt in beide zaken haar stuk in kافت II als vertrouwelijk te behandelen in 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’ (hierna: het algemeen

procedurereglement) samengelezen met artikel 15 van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State (hierna: procedurereglement kort geding).

### *Beoordeling*

5.2. De verwerende partij heeft het als stuk in kaft II neergelegde uittreksel van de vergadering van de raad van bestuur van de VLM van 12 september 2018 in beide zaken ingediend als een vertrouwelijk stuk.

5.3. Luidens artikel 87, § 4, van het algemeen procedurereglement mogen verzoekers van dat stuk slechts kennis nemen als het verzoek om vertrouwelijke behandeling bij arrest wordt afgewezen.

5.4. Zoals hierna zal blijken is dit stuk in de huidige stand van de procedure niet onontbeerlijk voor de beoordeling van verzoekers vordering in zaak sub I en van hun enig middel in zaak sub II. Er is dan ook geen aanleiding om in beide gedingen de aangevraagde vertrouwelijkheid van voormeld stuk af te wijzen.

### *VI. Zaak sub I (233.252/VII-41.061)*

6.1. De in zaak sub II bestreden beslissing trekt in artikel 1 de in zaak sub I bestreden beslissing in en wijst in artikel 2 het administratief beroep van verzoekers tegen de de beslissing van de VLM van 25 oktober 2018 als ongegrond af.

6.2. Verzoekers vorderen in zaak sub II de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de beroepsinstantie van 7 april 2021. Het enig middel van verzoekers is uitsluitend gericht tegen de beoordeling door de beroepsinstantie die geleid heeft tot de afwijzing van het administratief beroep van verzoekers. Het middel is derhalve uitsluitend gericht tegen artikel 2 van het in

zaak sub II bestreden besluit.

6.3. Met de intrekking van de in zaak sub I bestreden beslissing bij in zaak sub II bestreden besluit is de vordering in de huidige stand van de procedure doelloos geworden.

## *VII. Zaak sub II (233.388/VII-41.082)*

### *A. Grondvoorwaarden voor een schorsing*

7. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement prima facie kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

#### *§ 1. Uiterst dringende noodzakelijkheid*

##### *Standpunt van de partijen*

8.1. Verzoekers brengen de ingeroepen uiterst dringende noodzakelijkheid in verband met de hangende procedure voor de rechtbank van eerste aanleg van Tongeren omtrent de wettigheid van de uitoefening van het voorkeepsrecht waarvan de behandeling door de rechtbank op 12 februari 2021 werd verdaagd naar de zitting van 4 juni 2021 teneinde de tussen te komen arresten van de Raad van State omtrent het voorkeepsrecht af te wachten. De verwerende partij heeft na voormeld arrest nr. 249.826 de door verzoekers gevraagde openbaarmaking met de bestreden beslissing opnieuw geweigerd. Verzoekers voeren aan dat zij er belang bij hebben tijdig alle informatie te verkrijgen die nuttig kan zijn ter voorbereiding van de behandeling van de zitting op 4 juni 2021 en dat

de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid derhalve de enige procedure is om effectieve rechtsbescherming te bekomen. Verzoekers vorderen de openbaarmaking van de notulen van de raad van bestuur van de VLM van 12 september 2018 om kennis te kunnen krijgen van de doorslaggevende motieven van de VLM waarom niet ingegaan werd op hun vraag tot intrekking van de uitoefening van het voorkeepsrecht. Zij wensen dit besluit in het debat voor de rechtbank te betrekken. Door de openbaarmaking van de beslissing tot uitoefening van het voorkeepsrecht eindeloos te vertragen “dreigen verzoekers opnieuw ernstig benadeeld te worden, ditmaal in de procedure bij de burgerlijke rechter, want opnieuw hebben verzoekers geen volledige kennis van de doorslaggevende motieven van de VLM aangaande het willig beroep houdende weigering van de uitoefening van het voorkeepsrecht”. Zij wijzen erop “dat hoe langer de procedure tot openbaarmaking aansleept, hoe groter het risico voor hen wordt om geconfronteerd te worden met niet-herstelbare schade. Minstens verliezen verzoekers een kans om zich in de procedure bij de rechtbank [...] ten gronde te verweren en dit met kennis van alle relevante beslissingen in deze procedure. Het staat aldus vast dat verzoekers niet langer het doorlopen van een gewone schorsings- of vernietigingsprocedure kunnen afwachten [...]. Derhalve is de keuze voor de UDN-procedure, die ten slotte de administratieve kortgedingprocedure is, de enige procedure die een nuttig resultaat kan opleveren”. Verzoekers wijzen er verder op dat de weigering tot openbaarmaking ook een directe invloed kan hebben op het door de VLM gewenste verlijden van de authentieke akte “m.b.t. de verkoop van de litigieuze gronden” terwijl uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat een schorsing van het bestreden weigeringsbesluit de verwerende partij ertoe kan aanzetten haar beslissing te heroverwegen, rekening houdend met het ernstig bevonden middel zodat een schorsing mogelijk wel een nuttig effect kan hebben, dat de schorsing van een bestuurshandeling, wat de uitvoering of de toepassing ervan betreft, voorlopig dezelfde uitwerking heeft als de vernietiging ervan en dat de omstandigheid dat de schorsing van de bestreden beslissing nog niet betekent dat verzoekers het kwestieuze stuk zal kunnen inzien, geen reden kan zijn om de vordering af te wijzen, aangezien een schorsing de verwerende partij kan aanzetten om zonder

verwijl de aangelegenheid te heroverwegen en zij daarbij rekening zal moeten houden met de overwegingen van het schorsingsarrest.

8.2. De verwerende partij betwist de ingeroepen uiterst dringende noodzakelijkheid omdat deze aan verzoekers zelf te wijten is. Zij wijst erop dat verzoekers sinds 26 oktober 2018 het dictum kennen van deze weigeringsbeslissing van 12 september 2018 om tot intrekking van de uitoefening van het voorkooprecht over te gaan maar deze beslissing nooit rechtstreeks voor de Raad van State aangevochten hebben. Door een adequate procesvoering van verzoekers “kon de door hen thans voorgehouden spoedeisendheid nimmer ontstaan. Het aangediende mogelijke nadeel in de burgerlijke procedure hebben de huidige verzoekers derhalve alleen aan zichzelf, aan hun stilzitten, te wijten”. Zij voert aan dat verzoekers ook geen vordering tot schorsing hebben ingediend in de zaak die met voormeld vernietigingsarrest nr. 249.286 werd beëindigd en dat verzoekers voor de burgerlijke rechter de toepassing hadden “kunnen vragen van de artikelen 870 e.v., inzonderheid artikel 877 Ger. Wetb. ter voorlegging, dan wel voeging van het bedoelde stuk bij het dossier van rechtspleging. Dit (vooralsnog) niet te doen stelt in de huidige procedure de voorgehouden uiterst dringende noodzakelijkheid, dan wel spoedeisendheid op volledig losse schroeven”. Zij meldt nog dat “de regelgeving ter zake de NV VLM geen procedure kent met betrekking tot een vraag om intrekking (of nog herziening, of nog willig beroep) van haar eigen beslissingen. Dit brengt mede dat, mocht de raad van bestuur van de VLM haar besluit van 12 september 2018 intrekken en de vraag tot intrekking van haar besluit van 18 juli 2018 verder onbeantwoord laten, dat laatste besluit volle uitwerking behoudt, ook in de burgerlijke procedure, zodat, in deze hypothese het nadeel waarop de huidige verzoekers zich beroepen, dode letter wordt. Kortom, aan de vereiste van dringende noodzakelijkheid/spoedeisendheid is ter zake niet voldaan, zodat de vordering af te wijzen is”.

### *Beoordeling*

8.3. De schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid houdt een ernstige verstoring in van het normale verloop van de rechtspleging voor de Raad van State, herleidt de mogelijkheden tot onderzoek van de zaak tot een strikt minimum en beperkt in aanzienlijke mate de uitoefening van de rechten van verdediging van de verwerende partij. De aanwending van die procedure moet dan ook zeer uitzonderlijk blijven in die zin dat ze slechts mag worden aangewend in die enkele gevallen dat het uiterst dringende karakter van de zaak door de verzoekende partij op duidelijke en onomstootbare wijze wordt aangetoond.

Te dezen wordt vastgesteld dat de verwerende partij, de gelegenheid te baat heeft genomen naar aanleiding van de procedureregeling in de zaak sub I om de in die zaak bestreden beslissing in te trekken en de in de zaak sub II bestreden afwijzingsbeslissing te nemen omdat dit “zich op[drong] bij correcte toepassing van de overgangsbepaling in artikel IV.275 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018”.

8.4. De uiteenzetting van verzoekers omtrent de uiterst dringende noodzakelijkheid overtuigt. Zij tonen aan dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

Het kan niet betwist worden dat verzoekers er in het licht van de burgerlijke procedure belang bij hebben zo snel mogelijk en alleszins voor de behandeling door de burgerlijke rechtbank op de zitting van 4 juni en/of het verlijden van de notariële akte betreffende de uitoefening van het voorkeepsrecht door de VLM de motieven te kennen waarom hun vraag tot intrekking van de uitoefening van het voorkeepsrecht geweigerd werd. Met verzoekers wordt vastgesteld dat hiertoe de enige mogelijke procedure de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid is.

8.5. De stelling van de verwerende partij dat die uiterst dringende noodzakelijkheid te wijten is aan de nalatigheid van verzoekers omdat zij zelf nooit het besluit van 12 september 2018 bij de Raad van State hebben aangevochten, overtuigt niet. Het is immers net door de weigering van de verwerende partij om de motieven van de beslissing van 12 september 2018 mee te delen, dat verzoekers de kans niet kregen om na te gaan of een afzonderlijk annulatieberoep tegen het besluit van 12 september 2018 mogelijk was. Ofwel is de beslissing van 12 september 2018 een nieuwe beslissing die het resultaat is van een heronderzoek met een eigen motivering, ofwel is deze beslissing een louter bevestigende beslissing van de beslissing van 18 juli 2018, waarbij er dan van kan uitgegaan worden dat de motieven die ten grondslag liggen aan deze beslissing identiek zijn aan de motieven van het besluit van 18 juli 2018. Er kan in de gegeven omstandigheden niet aangenomen worden dat verzoekers schuld hebben aan de door hen aangevoerde uiterst dringende noodzakelijkheid. Om dezelfde reden overtuigt het verweer van de verwerende partij niet dat verzoekers in de burgerlijke procedure nog geen toepassing van de artikelen 870 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek hebben gevraagd of dat zij geen administratief kort geding hebben aangespannen in de zaak die beëindigd werd met voormeld arrest nr. 249.826.

Het argument van de verwerende partij dat zij in elk geval niet verplicht is zich uit te spreken over een verzoek tot intrekking van het besluit tot uitoefening van het voorkooprecht en dat zij, indien zij het besluit van 12 september 2018 zou intrekken, niet verplicht zou zijn een nieuwe beslissing te nemen, overtuigt evenmin. Nog daargelaten de vraag of die redenering gevolgd kan worden, staat deze redenering in elk geval los van wat verzoekers nastreven, namelijk de openbaarmaking van de notulen van de raad van bestuur van 12 september 2018.

8.6. De schorsingsvoorwaarde van het voorhanden zijn van uiterst dringende noodzakelijkheid is vervuld.

## *§ 2 Ernstig middel*

### *Standpunt van de partijen*

9.1. Verzoekers voeren de schending aan van de artikelen 13 en 32 van de Grondwet, artikel 6 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM), de artikelen 9, 10, 15, § 1, 2°, 13, 3°, 14, 4°, 15, § 1, 8°, 17, § 2 van het Openbaarheidsdecreet, artikel 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)’, de artikelen 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, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, het motiverings-, rechtszekerheids-, zorgvuldigheids-, en redelijkheidsbeginsel’, en het gezag van gewijsde van arrest nr. 249.826.

In een eerste middelonderdeel zetten zij uiteen dat steeds moet worden beoordeeld in hoeverre de beraadslaging daadwerkelijk een geheim karakter heeft en niet ipso facto kan worden aangenomen dat een document dat het voorwerp heeft uitgemaakt van een beraadslaging onder het geheim van beraadslaging valt. Zij betwisten dat er een “decretaal” ingesteld geheim van beraadslaging van de Raad van Bestuur van de VLM bestaat. Het loutere gegeven dat de bestuurders van de Raad van Bestuur in de notulen van het opgevraagde bestand hun mening zouden geven over de aangehaalde problematiek, houdt niet noodzakelijk in dat er sprake zou zijn van een geheim van beraadslaging. Het tegendeel aannemen zou de deur wagenwijd openzetten voor misbruik van deze restrictief te interpreteren uitzonderingsgrond en afbreuk doen aan het beginsel dat de motieven van een beslissing over een willig beroep kenbaar moeten worden gemaakt, wat ook haaks staat op het grondrecht om alle bestuurshandelingen voor te leggen aan de daartoe bevoegde administratieve of burgerlijke rechter.

Het tweede middelonderdeel heeft betrekking op de vereiste van belangenafweging die inhoudt dat een afweging moet gemaakt worden tussen het recht op openbaarheid en het beschermde belang voorzien in de uitzonderingsgronden. Verzoekers betogen dat het bestreden besluit die belangenafweging verkeerdelijk situeert in het licht van het privaat belang van de beroeper, zodat het bestreden besluit geen deugdelijke inhoudelijke belangenafweging bevat en artikel 17 § 2 van het Openbaarheidsdecreet dat bepaalt dat er geen belang moet aangetoond worden, miskent. Zij voeren dan ook aan dat de bestreden beslissing kennelijk foutief en tegenstrijdig gemotiveerd is.

In het derde middelonderdeel wijzen verzoekers erop dat de uitzonderingen op het grondrecht tot openbaarheid van bestuur restrictief moeten worden uitgelegd en deze restrictieve interpretatie van de uitzonderingsgronden ook een invloed heeft op de wijze waarop de bestuursdocumenten openbaar moeten worden gemaakt. Indien immers zou worden vastgesteld dat de stukken onder één van de uitzonderingsgronden op de openbaarheid zouden vallen, mag dit in beginsel niet tot gevolg hebben dat het hele bestuursdocument automatisch aan de openbaarheid wordt onttrokken. De weigering tot openbaarmaking moet in die gevallen beperkt worden tot een onderdeel van de beslissing. Een gedeeltelijke openbaarmaking wordt uitdrukkelijk voorzien in artikel 9 van het Openbaarheidsdecreet. In het bestreden besluit had de verwerende partij de namen van de leden van de Raad van Bestuur kunnen anonimiseren. Op die manier kunnen beide belangen, namelijk de openbaarmaking van het bestuursdocument enerzijds en het bewaren van het privaat karakter van de meningen van de leden van de Raad van Bestuur anderzijds toch met elkaar worden verzoend en hadden verzoekers kennis kunnen krijgen van de inhoudelijke motieven tot weigering van hun willig beroep. Verzoekers besluiten dat de volledige weigering tot openbaarmaking kennelijk onredelijk en onwettig is.

9.2. De verwerende partij verwijst in haar nota naar de motieven van het bestreden besluit.

### *Beoordeling*

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

De Raad van State sluit zich aan bij die rechtspraak.

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

9.5. 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 bestuursdocumenten. 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”.

9.6. In de huidige stand van de procedure wordt vastgesteld dat niet wordt betwist dat artikel 15, § 1, 2° van het Openbaarheidsdecreet toepassing vindt, nadat de beroepsinstantie heeft vastgesteld dat zij van oordeel is dat de notulen “deels milieu-informatie in de zin van art. 3, 5° Openbaarheidsdecreet bevatten”.

Artikel 15 § 1, 2° van het Openbaarheidsdecreet bepaalt dat de overheidsinstanties de aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het geheim van de beraadslagingen van de Vlaamse regering en van de verantwoordelijke overheden die ervan afhangen, het geheim van de beraadslagingen van de organen van het Vlaams Parlement, evenals het bij wet of decreet bepaalde geheim van de beraadslagingen van de organen van de instanties, genoemd in artikel 4, § 1, 3° tot 10°.

Omtrent het begrip ‘geheim van beraadslaging’ wordt de volgende toelichting verstrekt in de parlementaire voorbereiding (*Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1732/1, 25-26):

“3° bescherming van de beraadslagingen van alle instanties die onder het toepassingsgebied van het decreet vallen.

Ook bij deze uitzonderingsgrond is geen sprake van relativiteit in de zin van afweging met de openbaarheid. Wel dient bij toepassing van deze uitzonderingsgrond onderzocht te worden in hoeverre een openbaarmaking afbreuk doet aan het geheim karakter van de beraadslagingen van de instanties die onder het toepassingsgebied van het decreet vallen.

Dit artikel vormt een vertaling van op het niveau van de instanties die onder het toepassingsgebied van dit decreet vallen van wat de federale wetgever heeft verwoord in artikel 6, § 2, 3°, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. De parlementaire voorbereiding van dit laatste artikel verduidelijkt dat deze uitzondering ‘in die zin relatief is dat steeds moet beoordeeld worden of en in welke mate een beraadslaging een geheim karakter heeft. Een beraadslaging die het voorwerp heeft uitgemaakt van een openbaarmaking (...) kan inderdaad niet worden geacht geheim te zijn. Evengoed is het mogelijk dat een bepaald document op een gegeven moment niet kan openbaar gemaakt worden omdat daardoor het geheim karakter van een beraadslaging zou worden geschonden, terwijl dat niet meer het geval is

op een later tijdstip en dus het bezwaar tegen de openbaarmaking verval. Er moet dus een beoordeling in concreto gebeuren. Wanneer geoordeeld wordt dat de betrokken beraadslaging geheim is, en dat de openbaarmaking van het gevraagde document afbreuk doet aan dit geheim karakter, moet de openbaarheid worden geweigerd.’ (Parl. St. Kamer 1992-1993, nr. 1112/1, 16 – 17).

Deze beveiliging omvat eveneens de stukken die ter beraadslaging aan de Vlaamse regering of een andere instantie die politieke beslissingen neemt en onder het toepassingsgebied van dit decreet valt, moeten worden voorgelegd, om de besluitvorming van beleidsbeslissingen, die niet tijdsgebonden is, te beschermen. Deze uitzondering kan evenwel geenszins ingeroepen worden om de beslissingen die het gevolg zijn van een beraadslaging aan de openbaarheid te onttrekken.

Het doel van deze uitzondering is ‘om te vermijden dat de politieke discussie wordt lamgelegd’.

Het begrip ‘beraadslagingen’ moet begrepen worden in immateriële zin. Een document of een gedeelte ervan wordt met andere woorden aan de openbaarheid onttrokken wanneer, na afweging blijkt dat de lectuur ervan de inhoud van de discussie tijdens een beraadslaging kenbaar maakt, terwijl het een vertrouwelijke discussie betrof. (Parl. St.Kamer 1992-93, nr. 1112/1, 18-19).”.

De openbaarmaking kan derhalve slechts worden 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.

#### 9.7. Het bestreden besluit overweegt:

“Het Openbaarheidsdecreet maakt voor wat betreft de uitzonderingsgronden een onderscheid tussen enerzijds bestuursdocumenten die milieu-informatie bevatten en anderzijds bestuursdocumenten die geen milieu-informatie bevatten. Artikel 3, 5° van het Openbaarheidsdecreet somt gedetailleerd op wat onder milieu-informatie moet verstaan worden. In casu bevatten de gevraagde notulen een bespreking van de uitoefening van een recht van voorkoop - teneinde ruilverkaveling en de verbetering van de agrarische structuur mogelijk te maken - die kan leiden tot het doorvoeren van projecten in het kader van een ruilverkaveling (of i.c. ruilverkavelingsproject Molenbeersel), naar aanleiding van een vraag tot intrekking van het ‘uitgeoefende’ recht van voorkoop.

De beroepsinstantie is na lezing van het betrokken document van oordeel dat de notulen deels wel milieu-informatie in de zin van artikel 3, 5° van het Openbaarheidsdecreet bevatten.

Artikel 13, 3° van het Openbaarheidsdecreet bepaalt dat een aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen als de openbaarmaking afbreuk doet aan het geheim van de beraadslagingen van de organen van de Vlaamse overheid, van de organen van de lokale overheden, van de organen van de instellingen met een publieke taak en van de organen van de milieu-instanties. Artikel 15, §1, 2° van het Openbaarheidsdecreet bepaalt – voor zover het gaat om milieu-informatie – dat de overheidsinstanties de aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het geheim van de beraadslagingen van de organen van de Vlaamse overheid, van de organen van de lokale overheden, van de organen van de instellingen met een publieke taak en van de organen van de milieu-instanties.

De uitzonderingsgrond, voorzien in deze artikelen, heeft tot doel om te vermijden dat een bepaalde discussie zou worden lamgelegd. In de memorie van toelichting bij het Openbaarheidsdecreet is daaromtrent gestipuleerd 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. Deze uitzondering werd dus niet in het leven geroepen om de documenten die ten grondslag liggen aan of 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. Er mag niet achterhaald kunnen worden, via de openbaarmaking van een document, wie nu precies welk standpunt heeft ingenomen bij de bespreking van een agendapunt binnen dat orgaan.

Een beraadslaging veronderstelt een bespreking of gedachtewisseling tussen twee of meer personen over een bepaald punt. De beroepsinstantie stelt vast dat dit in casu het geval is. De gevraagde notulen bevatten een weerslag van de bespreking in de Raad van Bestuur van de VLM over de grondverwerving, over het betrokken dossier. De openbaarmaking van het gevraagde zou vrij geven wie precies welk standpunt, welke mening heeft ingenomen. De betreffende notulen bevatten expressis verbis de tussenkomsten van niet minder dan negen (9) leden van de raad van bestuur van de VLM, waarbij verschillende standpunten worden ingenomen. Zij houden dus een effectieve beraadslaging in en dit in de strikte zin, zoals bedoeld in het Openbaarheidsdecreet. De openbaarmaking zou afbreuk doen aan het geheim karakter van de beraadslagingen binnen de vergaderingen van de Raad van Bestuur van de VLM.

De in de artikelen 13, 3° en 15, §1, 2° van het Openbaarheidsdecreet opgenomen uitzonderingsgrond hebben een relatief karakter, dit wil zeggen dat het belang van het geheim van de beraadslagingen dient afgewogen te worden tegenover het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend. Het gaat hierbij om een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Dit betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover het

belang dat met de uitzondering beschermd worden. Het gaat om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort. De beroepsinstantie ziet niet in op welke manier in casu het openbaar belang dat met de openbaarmaking van het gevraagde document zou gediend zijn, zou primeren op de bescherming van de beraadslaging binnen de Raad van Bestuur bij de VLM. Het gaat hier louter om het privaat belang van de beroeper (de gevraagde notulen houden verband met de uitoefening van het voorkeepsrecht onder opschortende voorwaarden met betrekking tot de gronden en gebouwen gelegen te Kinrooi, waarbij verzoeker ook kandidaat was voor desbetreffende gronden/gebouwen), dat geenszins kan primeren op het decretaal ingestelde geheim van de in het bedoelde bestuursdocument opgenomen weergave van de effectieve beraadslaging van de Raad van Bestuur bij de VLM.

De beroepsinstantie is daarom van oordeel dat de openbaarmaking van de notulen van de Raad van Bestuur van 12 september 2018 terecht werd geweigerd, in toepassing van de artikelen 13, 3° en 15, §1, 2° van het Openbaarheidsdecreet.

De VLM heeft zich voor de weigering van de integrale openbaarmaking eveneens gesteund op de uitzonderingsgrond van de artikelen 14, 4° of 15, §1, 8° (voor milieu-informatie) van het Openbaarheids-decreet.

Op basis van artikel 14, 4° (artikel 15, §1, 8° voor milieu-informatie) van het Openbaarheidsdecreet moet een aanvraag tot openbaarmaking 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. Deze uitzonderingsgrond beoogt het eerlijk verloop van de rechtspleging te vrijwaren. Een essentieel onderdeel van het recht op een eerlijk proces is het beginsel van de “gelijkheid der wapens in een proces”.

Gelet op de toepassing van de uitzonderingsgronden bepaald in artikel 13, 3° en 15, § 1, 2° van het Openbaarheidsdecreet, zoals hierboven uiteengezet, behoeft de eventuele toepassing van deze uitzonderingsgronden echter geen verder onderzoek.

Het ingestelde beroep wordt dan ook als ongegrond beschouwd”.

9.8. In de huidige stand van de procedure wordt aangenomen dat een aanvraag tot openbaarheid bij toepassing van artikel 15, § 1, 2° Openbaarheidsdecreet slechts geweigerd kan worden wanneer de overheid concreet heeft vastgesteld dat de openbaarmaking van de gevraagde bestuursdocumenten afbreuk doet aan het geheim van de beraadslagingen en de bedoelde beraadslagingen effectief een geheim karakter hebben.

9.9. Uit het bestreden besluit blijkt op het eerste gezicht dat de

verwerende partij de weigering in het licht van voornoemde bepaling verantwoordt door het feit dat het een beraadslaging betreft aangezien het *in casu* om een bespreking of gedachtenwisseling tussen twee of meer personen gaat over een bepaald punt en de uitzondering de eigenlijke beraadslaging geheim wil houden, in die zin dat 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.

De verwerende partij lijkt dus het geheim karakter van de beraadslaging te verantwoorden door de stelling dat niet geweten mag worden wie binnen de raad van bestuur tijdens de beraadslaging welk standpunt heeft ingenomen: “De openbaarmaking van het gevraagde zou vrijgeven wie precies welk standpunt, welke mening heeft ingenomen”.

Het bestreden besluit motiveert op het eerste gezicht evenwel niet dat of waarom de beraadslaging of de ingenomen standpunten bij de bespreking van het agendapunt binnen de raad van bestuur van de VLM zelf effectief een geheim karakter zouden hebben.

In de huidige stand van de procedure volstaat het motief dat het om een ‘effectieve beraadslaging’ gaat, niet om de integrale openbaarmaking ervan te weigeren. Met verzoekers moet worden aangenomen dat dit afbreuk lijkt te doen aan de doelstelling van een restrictieve toepassing van de uitzonderingsgrond en lijkt in te druisen tegen het principe van openbaarheid van motieven. Zoals uit de toelichting bij deze decreetsbepaling blijkt, dient aangetoond te worden dat de betrokken beraadslaging effectief een geheim karakter heeft.

9.10. Zelfs aangenomen dat de bedoelde ‘beraadslaging’ een geheim karakter zou hebben, dan geldt op het eerste gezicht de vaststelling dat dit motief, gelet op artikel 9 van het Openbaarheidsdecreet, niet de totale weigering tot openbaarmaking van het besluit van 12 september 2018 kan dragen.

Artikel 9 van het Openbaarheidsdecreet bepaalt:

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

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

In de parlementaire voorbereiding wordt over deze bepaling de volgende toelichting verstrekt (*Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1732/1, 22):

“De bepalingen met betrekking tot de gedeeltelijke openbaarmaking en de scheiding van informatie werden in vergelijking met het decreet van 1999 samengebracht in één artikel. Het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking werd bovendien nauwkeuriger geformuleerd. Wanneer de gevraagde informatie voor een deel bestaat uit informatie waarvoor een uitzonderingsgrond kan worden ingeroepen, dan mag enkel het overige gedeelte van de gevraagde informatie openbaar gemaakt worden. In principe is het ook verplicht om dit overig gedeelte openbaar te maken. In het decreet wordt hierbij verduidelijkt dat deze verplichting tot openbaarmaking slechts geldt voorzover het ‘mogelijk’ is om de informatie te scheiden. Het is immers niet uitgesloten dat een doorgedreven scheiding van informatie leidt tot een zodanige verminking van de openbaar gemaakte informatie, dat deze volledig onleesbaar en onbegrijpelijk zou worden. Het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking en de scheiding van de informatie is dus niet absoluut en dient in alle redelijkheid toegepast te worden.

Bij de beslissing tot gedeeltelijke openbaarheid moet aangegeven worden waar bepaalde informatie werd achtergehouden en welke uitzonderingsgronden hiervoor werden ingeroepen.”

9.11. Uit het bestreden besluit blijkt immers op het eerste gezicht niet dat de verwerende partij de aanvraag in dat opzicht onderzocht heeft terwijl het ingeroepen motief om de openbaarmaking geheel te weigeren, een gedeeltelijke openbaarmaking niet *a priori* lijkt te kunnen uitsluiten.

9.12. Verzoekers bekritisieren in het tweede middelonderdeel op het eerste gezicht terecht de belangenafweging in het bestreden besluit in het licht van de relatieve uitzonderingsgrond van artikel 15 van het Openbaarheidsdecreet.

9.13. De openbaarmaking wordt luidens deze bepaling slechts afgewezen indien het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het beschermde belang, te dezen het ingeroepen geheim van de beraadslaging.

In de parlementaire voorbereiding wordt deze belangenafweging als volgt toegelicht (*Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1732/1, 27):

“De in dit artikel opgenomen uitzonderingsgronden hebben alle een relatief karakter, dit wil zeggen dat de hieronder vermelde belangen dienen afgewogen te worden tegenover het belang van de openbaarheid.

De in dit artikel vermelde uitzonderingen zijn evenwel niet facultatief, maar verplicht. Dit wil zeggen dat indien na het proces van de belangenafweging geoordeeld wordt dat het te beschermen belang belangrijker wordt geacht dan het belang van de openbaarheid, deze uitzondering moet worden toegepast. De belangen die beschermd worden zijn maar beschermenswaardig voorzover de openbaarmaking schade aan een bepaald belang toebrengt.

En zelfs wanneer er schade aan dit belang wordt aangebracht is dit nog niet voldoende om het aan de openbaarmaking te onttrekken. Via een afwegingsproces moet duidelijk worden dat het belang dat men wil beschermen zwaarder doorweegt dan het algemeen belang dat gebaat is met de openbaarmaking. Zo zullen fabrieksgeheimen in bepaalde gevallen toch moeten openbaar gemaakt worden als de openbaarmaking in functie staat van een hoger belang zoals bv. de volksgezondheid. Het belang van de openbaarmaking zal in dit geval zwaarder wegen dan de schade die aangebracht wordt aan het belang dat gediend is met een fabrieksgeheim. Dit geldt trouwens voor alle uitzonderingsgronden die betrekking hebben op milieu-informatie.”

9.14. Deze beoordeling en belangenafweging moeten in beginsel blijken uit de motieven van de bestreden beslissing zelf.

De belangenafweging wordt in het bestreden besluit als volgt gemotiveerd :

“De in de artikelen 13, 3° en 15, §1, 2° van het Openbaarheidsdecreet opgenomen uitzonderingsgrond hebben een relatief karakter, dit wil zeggen dat het belang van het geheim van de beraadslagingen dient afgewogen te worden tegenover het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend. Het gaat hierbij om een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Dit betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover het belang dat met de uitzondering beschermd worden. Het gaat om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort. De beroepsinstantie ziet niet in op welke manier in casu het openbaar belang dat met de openbaarmaking van het gevraagde document zou gediend zijn, zou primeren op de bescherming van de beraadslaging binnen de Raad van Bestuur bij de VLM. Het gaat hier louter om het privaat belang van de beroeper (de gevraagde notulen houden verband met de uitoefening van het voorkeepsrecht onder opschortende voorwaarden met betrekking tot de gronden en gebouwen gelegen te Kinrooi, waarbij verzoeker ook kandidaat was voor desbetreffende gronden/gebouwen), dat geenszins kan primeren op het decretaal ingestelde geheim van de in het bedoelde bestuursdocument opgenomen weergave van de effectieve beraadslaging van de Raad van Bestuur bij de VLM”.

9.15. Uit wat voorafgaat volgt op het eerste gezicht dat de verwerende partij ten onrechte heeft nagelaten een gedeeltelijke openbaarmaking te overwegen. In elk geval moet op het eerste gezicht worden vastgesteld dat de belangenafweging in de bestreden beslissing ook voorbijgaat aan dit aspect en dus de weigering niet kan dragen.

Bovendien kan de overweging in het bestreden besluit dat “de beroepsinstantie niet inziet op welke manier in casu het openbaar belang dat met de openbaarmaking van het gevraagde document zou gediend zijn, zou primeren op de beraadslaging binnen de Raad van bestuur. Het gaat louter om het privaat belang van de beroeper (...) dat geenszins kan primeren op het decretaal ingestelde geheim van de in het bedoelde bestuursdocument opgenomen weergave van de effectieve beraadslaging van de Raad van Bestuur bij de VLM.” op het eerste gezicht niet overtuigen. De verwerende partij lijkt bezwaarlijk te kunnen voorhouden dat de overweging niet ‘*in te zien*’ welk openbaar belang zou primeren, als een concrete belangenafweging kan worden beschouwd en zou

volstaan om vervolgens verkeerdelijk terug te vallen op het louter privaat belang tot inzage van verzoekers.

9.16. Het enig middel is ernstig. Het middel kan de nietigverklaring van de bestreden beslissing verantwoorden.

#### *B.Conclusie*

9.17. Er is voldaan aan de voorwaarden gesteld in artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, die cumulatief vervuld moeten zijn opdat een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid zou kunnen worden ingewilligd.

9.18. Gelet op de omstandigheden past het de kosten in beide zaken ten laste te leggen van de verwerende partij.

### **BESLISSING**

**1. De zaken nrs. A. 233.252/VII-41.061 en A. 233.388/VII-41.082 worden gevoegd.**

**2. De Raad van State verwerpt de vordering in de zaak sub I.**

**3. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van artikel 2 van “het besluit van de Beroepsinstantie inzake de openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie d.d. 7 april 2021 - OVB/2018/264ter, waarbij de beslissing van 12 maart 2021 (OVB/2018/264bis) wordt ingetrokken en het beroep van verzoekers gericht tegen het besluit van de Vlaamse landmaatschappij van 29 oktober 2018 tot gedeeltelijke openbaarmaking van de notulen van de raad van bestuur van de Vlaamse Landmaatschappij van 12 september 2018 ongegrond wordt verklaard”.**

**4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vorderingen tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op een rolrecht van 800 euro, een bijdrage van 40 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 1.400 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.**

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

|                 |                                    |
|-----------------|------------------------------------|
| Pierre Lefranc, | staatsraad, waarnemend voorzitter, |
| bijgestaan door |                                    |

|                |           |
|----------------|-----------|
| Bart Tettelin, | griffier. |
|----------------|-----------|

|                    |                      |
|--------------------|----------------------|
| <b>De griffier</b> | <b>De voorzitter</b> |
|--------------------|----------------------|

|                      |                       |
|----------------------|-----------------------|
| <b>Bart Tettelin</b> | <b>Pierre Lefranc</b> |
|----------------------|-----------------------|