

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 254.838 van 21 oktober 2022
in de zaak A. 232.041/X-17.821**

In zake : de STAD HALLE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Thomas Eyskens en Junior Geysens
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Bischoffsheimlaan 33
 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

Tussenkommende partij :

1. Eric DE GREEF
 woonplaats kiezend te 1500 Halle
 Heideken 9
2. de NV N.J.A. INVEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Erika Rentmeesters
 kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
 Vijfstraten 57
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 oktober 2020, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van 20 augustus 2020 van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie – afdeling openbaarheid van bestuur [...], waarbij is besloten wat volgt: ‘Het beroepsschrift van de heer Eric De Greef, d.d. 14 juli 2020 tegen de

weigeringsbeslissing van de stad Halle d.d. 18 juni 2020 wordt als ontvankelijk en gegrond beschouwd”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 252.526 van 23 december 2021 wordt het debat heropend.

Auditeur Wendy Depester heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een aanvullende laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tweede tussenkomende partij hebben een aanvullende laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 september 2022.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Junior Geysens, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Patrick Devers, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Jan Van Eynde, die *loco* advocaat Erika Rentmeesters verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wendy Depester 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. Op 25 februari 2020 ondertekenen de stad Halle en de nv NJA, een bouwpromotor, een dadingsovereenkomst, waarvan de tekst reeds op 26 november 2019 door de gemeenteraad van de stad Halle werd goedgekeurd. Zoals in het verzoekschrift (randnummers 7, 9 en 10) wordt gesteld, beëindigen de partijen in deze overeenkomst volgende hangende geschillen:

- het door de stad Halle bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen ingestelde annulatieberoep tegen het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 21 december 2017 waarbij aan de nv NJA een stedenbouwkundige vergunning verleend wordt voor het bouwen van elf particuliere woningen op de percelen gelegen te Halle, Kasteelstraat 8-40;
- het door de nv NJA op 17 december 2014 tegen de stad Halle ingestelde rechtsgeding voor de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel met het oog op het verkrijgen van een schadevergoeding voor de afwezigheid van rechtsherstel nadat de Raad van State het voor de laatstgenoemde percelen geldende gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse (woongebied in plaats van parkgebied in het ontwerpgewestplan) onwettig had bevonden.

Zoals eveneens in het verzoekschrift (randnr. 11) wordt vermeld is in artikel 5 van de dadingsovereenkomst volgende vertrouwelijkheidsclausule opgenomen:

“Partijen verbinden zich er ten opzichte van elkaar toe het bestaan en de inhoud van deze dading als strikt vertrouwelijk te behandelen, noch mondeling mededeling ervan te geven aan derden, anderen dan de contractspartijen, onverminderd de verplichte goedkeuring door de gemeenteraad en de prerogatieven die elk individueel gemeenteraadslid bezit of op grond van een wettelijke of reglementaire verplichting tot mededeling aan derden, tenzij de mededeling ervan noodzakelijk is voor de naleving van de verbintenissen uit deze dading.

De Stad zal, indien mogelijk, de vertrouwelijkheid van de dading inroepen als een weigeringsgrond van een mogelijk verzoek tot openbaarmaking, in de zin van het grondrecht van de openbaarheid van bestuursdocumenten.”

3.2. Op 14 juni 2020 vraagt de eerste tussenkomende partij aan de stad Halle om de tekst van de dadingsovereenkomst openbaar te maken. Op

18 juni 2020 beantwoordt de algemeen directeur van de verzoekende partij deze vraag negatief. Daarbij wordt onder meer het volgende overwogen:

“Advies en motivering

De dading werd intussen ondertekend. Niettemin blijft dezelfde weigeringsgrond overeind als aangehaald in het besluit van de algemeen directeur van 28 november 2019. Op basis van artikel II.34, 6° van het bestuursdecreet wordt een aanvraag tot openbaarheid namelijk afgewezen wanneer het bestuursdocument informatie bevat die door een derde is verstrekt en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld, tenzij die persoon met de openbaarmaking instemt.

In de tekst van de dading wordt het vertrouwelijk karakter uitdrukkelijk vermeld.

Om die reden kan geen inzage of afschrift van de dading worden gegeven aan de heer De Greef.

Juridische gronden

Bestuursdecreet van 7 december 2018 – artikel II.34, 6°.”

3.3. Op 14 juli 2020 stelt de eerste tussenkomende partij tegen de voormelde beslissing een administratief beroep in bij de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: de beroepsinstantie).

3.4. Met de bestreden beslissing van 20 augustus 2020 bevindt de beroepsinstantie het administratief beroep van de eerste tussenkomende partij ontvankelijk en gegrond. De bestreden beslissing is als volgt gemotiveerd:

“Na het doornemen van zowel de toelichting van de stad Halle alsook de volledige tekst van de dading, kan de beroepsinstantie het oordeel van de stad Halle betreffende de ingeroepen uitzonderingsgrond niet bijtreden. Om de uitzonderingsgrond van artikel II.34, 6° van het Bestuursdecreet rechtsgeldig te kunnen invoeren dient het opgevraagde bestuursdocument immers aan twee cumulatieve voorwaarden te voldoen. Zo moet het bestuursdocument, *in casu* de dading, informatie bevatten die door een derde is verstrekt en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld. Met andere woorden moet worden aangetoond ten eerste welke informatie door de nv NJA werd verstrekt en ten tweede dat deze informatie bij het overmaken aan de stad Halle uitdrukkelijk als vertrouwelijk werd bestempeld. De stad Halle heeft in haar toelichting niet gesproken van het bestaan van een dergelijk document ter staving van haar ingeroepen weigeringsgrond, noch er één bijgebracht. Zij verwijst enkel naar de in de dading zelf opgenomen vertrouwelijkheidsclausule waaruit de beroepsinstantie dan ook afleidt dat de stad Halle de dading beschouwt als zijnde de informatie die door de nv NJA werd verstrekt. De

dading zelf kan echter niet beschouwd worden als de informatie die door een derde is verstrekt, aangezien een dading per definitie tot stand komt in onderling overleg tussen beide partijen, zijnde de stad Halle en de nv NJA.

Dat de dading op bepaalde plaatsen eventueel informatie zou bevatten die door de nv NJA vertrouwelijk is verstrekt, wat niet werd aangetoond, volstaat niet om het hele document af te schermen van de openbaarheid. Zo niet zou het vermelden van een vertrouwelijkheidsclausule volstaan om aan het grondrecht van openbaarheid van bestuur te kunnen ontsnappen.

Om deze reden is de beroepsinstantie van oordeel dat de stad Halle de uitzonderingsgrond van artikel II.34, 6° van het Bestuursdecreet ten onrechte heeft ingeroepen. Verder ziet de beroepsinstantie geen andere uitzonderingsgronden op basis waarvan de openbaarmaking van de inmiddels ondertekende dading kan worden geweigerd. Het beroep wordt dan ook als gegrond beschouwd.”

3.5. De bestreden beslissing wordt per mail van 20 augustus 2020 ter kennis gebracht van de eerste tussenkomende partij. Aangegeven wordt dat deze partij zich “voor de uitvoering van [...] [de bestreden] beslissing [...] [moet] wenden tot de betrokken bestuursinstantie”.

Met een mail van dezelfde dag wordt de bestreden beslissing ook ter kennis gebracht van de verzoekende partij. In deze mail wordt de verzoekende partij, met verwijzing naar artikel II.50, § 3, van het bestuursdecreet van 7 december 2018 (hierna: het bestuursdecreet), verzocht om uiterlijk tegen 4 september 2020 uitvoering te geven aan de bestreden beslissing.

3.6. Op heden werd nog geen uitvoering gegeven aan de bestreden beslissing.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. De door de verzoekende partij eerst na haar laatste memorie neergelegde vertrouwelijke stukken 7 en 8 zijn op laattijdige wijze bijgebracht en dienen uit het debat te worden geweerd.

V. Onderzoek van de middelen

A. Tweede middel

Standpunt van de partijen

5.1. De verzoekende partij voert in een tweede middel de schending aan van artikel II.34, 6°, van het bestuursdecreet van 7 december 2018, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en van het materiële motiveringsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Zij betoogt dat de bestreden beslissing steunt op juridisch ontoelaatbare motieven omdat erin wordt gesteld dat niet voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden van de uitzonderingsgrond voorzien in artikel II.34, 6°, van het bestuursdecreet, terwijl krachtens laatstgenoemde bepaling een aanvraag tot openbaarmaking moet worden afgewezen als “het om bestuursdocumenten gaat die informatie bevatten die door een derde is verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht is en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld, tenzij die persoon met de openbaarmaking instemt”. Er bestond te dezen geen enkele verplichting in hoofde van de tweede tussenkomende partij om een dading met verzoekster af te sluiten. Voorts kan de vertrouwelijkheidsclausule in de dadingsovereenkomst alleen uitgelegd worden als de uitdrukkelijke wens van de tweede tussenkomende partij om de dadingsovereenkomst *ab initio* in haar geheel aan de openbaarheid te onttrekken.

5.2. De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat moet worden onderzocht of de dadingsovereenkomst informatie bevat die door de tweede tussenkomende partij vrijwillig werd verstrekt. Het antwoord op die vraag moet volgens haar gezocht worden in de toelichting die verzoekster hierover heeft gegeven alsook in de tekst zelf van de dadingsovereenkomst. Deze overeenkomst valt uiteen in twee delen. Een eerste deel “voorafgaande overwegingen” bevat een bespreking van de rechtspositie van de partijen en de

historiek van de problematiek tussen hen (en deels met derden). Er blijkt geen informatie uit die ten tijde van het sluiten van de dading niet bekend was voor verzoekster en die dus door de tweede tussenkomende partij als vertrouwelijk kon worden bestempeld. Het tweede deel van de overeenkomst bevat uitsluitend bedingen die betrekking hebben op wederzijdse verbintenissen tussen verzoekster en de tweede tussenkomende partij, en algemene clausules inzake dadingsovereenkomsten. Ook in dit deel kan er onmogelijk informatie gevonden worden die vrijwillig verstrekt zou zijn geworden door de tweede tussenkomende partij. Om die reden is verweerster de mening toegedaan dat artikel II.34, 6°, van het bestuursdecreet door de beroepsinstantie op een correcte wijze werd toegepast.

5.3. De verzoekende partij argumenteert in haar memorie van wederantwoord dat verweerster volkomen abstractie maakt van de wijze waarop een dadingsovereenkomst in de praktijk tot stand komt. Verder blijkt niet dat de beroepsinstantie ook maar enig onderzoek heeft gevoerd naar de tussen haar en de tweede tussenkomende partij uitgewisselde informatie. De beroepsinstantie zou ook nagelaten hebben te peilen naar het standpunt van deze laatste partij.

5.4. De tweede tussenkomende partij benadrukt in haar memorie dat er geen onderscheid kan worden gemaakt tussen het eindresultaat van de onderhandelingen (de dading) en de vertrouwelijke informatie die vooraf vrijwillig door de tweede tussenkomende partij werd verstrekt, zodat de redenering van de beroepsinstantie dat een dading tot stand komt door onderling overleg en enkel en alleen al om die reden niet zou kunnen kwalificeren als “informatie verstrekt door een derde”, niet kan worden aangenomen. Volgens de tweede tussenkomende partij kan men met een inzage van de dadingsovereenkomst eenvoudig achterhalen om welke vertrouwelijke informatie het gaat. Bovendien – en bovenal – bevat de dading evident ook verbintenissen die zij in het kader van de gedane toegevingen bereid was op zich te nemen, maar waarvan zij niet wenst dat deze bekend zouden kunnen worden gemaakt aan het publiek.

5.5. De verzoekende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat uit de vertrouwelijke briefwisseling tussen de raadslieden van de verzoekende partij en de tweede tussenkomende partij noodzakelijk de uitdrukkelijke wens van deze laatste partij begrepen moet worden om alle uitgewisselde informatie als vertrouwelijk te bestempelen.

5.6. De tweede tussenkomende partij wijst er in haar laatste memorie op dat de dadingsovereenkomst een uitdrukkelijke vertrouwensclausule bevat, zodat over het vervuld zijn van de tweede voorwaarde van artikel II.34, 6°, van het bestuursdecreet onmogelijk twijfel kan bestaan.

Beoordeling

6.1. Met het onderhavige beroep wil de stad Halle voorkomen dat zij de inhoud van dadingsovereenkomst aan Eric De Greef ter kennis moet brengen. De stad Halle heeft geen belang bij het middel in zoverre het betrekking heeft op de bepalingen van de dadingsovereenkomst waarvan zij in haar – aan Eric De Greef ter kennis gebrachte – verzoekschrift de inhoud vermeldt, zijnde de in randnummer 3.1 weergegeven gegevens.

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.

De Raad van State heeft zich hierbij aangesloten.

6.3. Artikel II.34, 6°, van het bestuursdecreet luidt:

“Tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, wijzen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking af als:

[...]

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

Overeenkomstig artikel I.4, 3°, van het bestuursdecreet moet onder “bestuursdocumenten” begrepen worden:

“alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie”.

6.4. Het materiële motiveringsbeginsel houdt in dat een besluit van het bestuur moet gedragen worden door rechtens verantwoorde motieven die kunnen blijken, hetzij uit het besluit zelf, hetzij uit de stukken van het dossier.

6.5. De beroepsinstantie is met de bestreden beslissing van oordeel dat de verzoekende partij de uitzonderingsgrond van artikel II.34, 6°, van het bestuursdecreet “ten onrechte heeft ingeroepen”. Zij motiveert dat de stad Halle in haar toelichting geen gewag maakt van een document waarin wordt aangetoond “ten eerste welke informatie door de nv NJA werd verstrekt en ten tweede dat deze informatie bij het overmaken aan de stad Halle uitdrukkelijk als vertrouwelijk werd bestempeld”, maar “[enkel] verwijst [...] naar de in de dading zelf opgenomen vertrouwelijkheidsclausule waaruit de beroepsinstantie dan ook afleidt dat de stad Halle de dading beschouwt als zijnde de informatie die door de nv NJA werd verstrekt”. De dading zelf kan volgens de beroepsinstantie echter niet beschouwd worden als “de informatie die door een derde is verstrekt”, “aangezien een dading per definitie tot stand komt in onderling overleg tussen beide partijen”. “Dat de dading op bepaalde plaatsen eventueel informatie zou

bevatten die door de nv NJA vertrouwelijk is verstrekt, wat niet werd aangetoond, volstaat niet om het hele document af te schermen van de openbaarheid”.

6.6. Het uitgangspunt van het middel is dat de uitzonderingsgrond van artikel II.34, 6°, van het bestuursdecreet de hele dadingsovereenkomst zou betreffen. Gelet op de duidelijke bewoordingen ervan, die bovendien beperkend moeten worden geïnterpreteerd, kan deze bepaling enkel betrekking hebben op informatie die de nv NJA in het kader van de dadingsovereenkomst heeft bijgebracht, en derhalve geenszins op informatie die de stad Halle in dat kader heeft verstrekt. Dat uit de vertrouwelijkheidsclausule zou blijken dat de nv NJA de dadingsovereenkomst *ab initio* in haar geheel aan de openbaarheid wenste te onttrekken, vermag aan het voorgaande geen afbreuk te doen. Anders dan weer dan de verwerende partij dit ziet, bevat de dadingsovereenkomst wel degelijk informatie die door de tweede tussenkomende partij is verstrekt geworden.

6.7. Zoals vermeld, heeft de beroepsinstantie in het bestreden besluit geoordeeld dat niet is aangetoond dat de dadingsovereenkomst op bepaalde plaatsen informatie zou bevatten die door de nv NJA vertrouwelijk is verstrekt. In dat licht, en gelet op het in randnummer 6.1 gestelde, mocht van de stad Halle worden verwacht dat zij in haar procedurestukken concreet aanduidde op welke plaatsen de overeenkomst de door de nv NJA verstrekte inlichtingen zou bevatten, andere dan de in randnummer 3.1 genoemde gegevens. De stad Halle heeft dit nagelaten en blijft in haar laatste memorie haar in het vorige randnummer verworpen uitgangspunt herhalen als zou de betrokken uitzonderingsgrond de hele dadingsovereenkomst betreffen. De stelling van de nv NJA dat met een inzage van de dadingsovereenkomst eenvoudig achterhaald kan worden om welke vertrouwelijke informatie het gaat, overtuigt niet.

6.8. De Raad van State merkt verder op dat uit de lezing van de dadingsovereenkomst blijkt dat deze betrekking heeft op milieu-informatie. Krachtens artikel II.36, tweede lid, 5°, van het bestuursdecreet betekent dat dat zelfs indien deze overeenkomst van de nv NJA afkomstige inlichtingen zou bevatten, deze geenszins automatisch aan de openbaarheid kunnen worden

onttrokken omdat ze door een derde vrijwillig zijn verstrekt en uitdrukkelijk als vertrouwelijk zijn bestempeld.

6.9. Het middel wordt verworpen.

B. Eerste middel

Het aangevoerde middel

7. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, de artikelen 1134, 1165, 1382-1383, 2044 en 2052 van het Burgerlijk Wetboek en van het materiële motiverings-, zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij betoogt dat de beroepsinstantie gebonden is door het bestaan van een rechtsgeldige overeenkomst, zeker in geval deze de aard van een dading heeft, en dat zij haar beslissing moet steunen op een zorgvuldig onderzoek, waarbij zij minstens mede in ogenschouw dient te nemen wat de weerslag van de te nemen beslissing kan zijn op de privaatrechtelijke verbintenissen van de partijen, wat ook op uitdrukkelijke en afdoende wijze uit de motivering van de beslissing moet blijken. De beroepsinstantie is als derde in de zin van de artikelen 1165 en 2052 van het Burgerlijk Wetboek gebonden door het bestaan van de dading en kan geen beslissing nemen die haaks op de vertrouwelijkheidsclausule van de dadingsovereenkomst staat.

Beoordeling

8.1. Zoals hoger gezien, is het recht op openbaarheid van de bestuursdocumenten een grondrecht, en zijn uitzonderingen op die openbaarheid slechts mogelijk onder de voorwaarden vastgesteld door de wet, het decreet of de ordonnantie. De beroepsinstantie is overeenkomstig artikel III.90 van het

bestuursdecreet belast met het behandelen van beroepen over de toepassing van dit grondrecht, en dient daarbij de bepalingen na te leven van het bestuursdecreet, die uitdrukkelijk voorzien in een regeling voor de vertrouwelijke behandeling van informatie verstrekt door een derde. Het betoog van de verzoekende partij dat de beroepsinstantie “een ‘derde’ in de zin van de artikelen 1165 en 2052 van het Burgerlijk Wetboek” zou zijn, vermag geen afbreuk te doen aan de bevoegdheid om die taak van algemeen belang uit te oefenen.

8.2. Het middel wordt verworpen.

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 op een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De tussenkomende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 300 euro.

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

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

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust