

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 257.841 van 10 november 2023
in de zaak A. 234.446/X-17.990**

In zake : de NV PATRILAM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Michiel Deweirdt
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Molenaarsstraat 111/1 A
 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 partijen:

 1. de GEMEENTE WIELSBEKE
 2. de WEST-VLAAMSE INTERCOMMUNALE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Sven Boullart
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Voskenslaan 419
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 augustus 2021, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie van 30 juni 2021, houdende de afwijzing van het beroep gericht tegen het besluit van de gemeente Wielsbeke van 21 mei 2021 tot gedeeltelijke openbaarmaking van de beslissingen van de gemeenteraad van Wielsbeke omtrent een grondruil die plaatsvond tussen de gemeente Wielsbeke en de West-Vlaamse Intercommunale in het gebied van het

gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Lobeek’ te Wielsbeke, evenals de akte van grondruil, de schattingsverslagen van deze percelen en de andere voorbereidende beslissingen en communicatie (zowel intern, binnenkomend als uitgaand) hieromtrent.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De gemeente Wielsbeke en de West-Vlaamse Intercommunale hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikking van respectievelijk 19 oktober 2021 en 9 november 2021. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 september 2023.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Michel Deweirdt, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Patrick Devers, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Ellen De Keyzer, die *loco* advocaat Sven Boullart verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele 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. De verzoekende partij is eigenaar van een stuk grond, gelegen te Wielsbeke, aan de gewestweg N382 (Expresweg), pal aan de verkeersrotonde tussen de Expresweg en de Stationstraat, en aldaar kadastraal bekend als afdeling 1, sectie C, nrs. 191/g2 en 191/h2 (hierna: verzoeksters grond).

3.2. Verzoeksters grond maakt deel uit van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) ‘Lobeek’ van de gemeente Wielsbeke, zoals definitief vastgesteld bij beslissing van de gemeenteraad van de gemeente Wielsbeke van 26 juni 2014 en goedgekeurd door de deputatie van de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen op 2 oktober 2014. Het bij het gemeentelijk RUP ‘Lobeek’ horende onteigeningsplan duidt verzoeksters grond aan als te onteigenen.

3.3. De verzoekende partij heeft het gemeentelijk RUP ‘Lobeek’ aangevochten bij de Raad van State, die met zijn arrest nr. 239.353 van 11 oktober 2017 het beroep heeft verworpen.

3.4. Met een ministerieel besluit van 9 april 2019 wordt aan de West-Vlaamse Intercommunale (WVI) de machtiging verleend om over te gaan tot de onteigening van verzoeksters grond.

3.5. De verzoekende partij heeft ook het voormelde machtigingsbesluit aangevochten bij de Raad van State, die met zijn arrest nr. 250.752 van 1 juni 2021 het beroep heeft verworpen om reden dat hij zijn rechtsmacht heeft verloren omdat de verzoekende partij inmiddels door de WVI gedagvaard was geworden voor de vrederechter van het kanton Waregem met het oog op onteigening.

3.6. Op 9 april 2021 vraagt de verzoekende partij aan de gemeente Wielsbeke om haar een aantal documenten te bezorgen met betrekking tot een grondruil van percelen binnen het gemeentelijk RUP 'Lobeek' die tussen de WVI en de gemeente Wielsbeke op 14 oktober 2017 heeft plaatsgevonden, meer bepaald van de beslissingen die de gemeenteraad van de gemeente Wielsbeke dienaangaande zou hebben genomen, de akte van grondruil, de schattingsverslagen van de betreffende percelen, en de andere voorbereidende beslissingen en communicatie (zowel intern, binnenkomend als uitgaand).

3.7. Nadat de beslissingstermijn op 30 april 2021 met twintig kalenderdagen is verlengd geworden, laat de gemeente Wielsbeke op 21 mei 2021 aan de verzoekende partij weten dat de gevraagde stukken kunnen worden bezorgd, evenwel met weglating in de documenten van alle vermeldingen van (grond-) prijzen en van alle bedragen waaruit deze prijzen zouden kunnen worden afgeleid. De gemeente beroept zich daartoe op artikel II.35, 1°, van het bestuursdecreet en stelt dat de openbaarmaking van die gegevens niet opweegt tegen de bescherming van het economisch belang van de gemeente.

3.8. Op 10 juni 2021 dient de verzoekende partij tegen de voormelde beslissing administratief beroep in bij de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie (hierna: de beroepsinstantie).

3.9. Met het bestreden besluit van 30 juni 2021 verklaart de beroepsinstantie het administratief beroep ontvankelijk, doch ongegrond. Het bestreden besluit overweegt:

“5. Beoordeling door de beroepsinstantie

Betreffende artikel II.35.1° van het Bestuursdecreet

De beroepsinstantie is van oordeel dat de gemeente Wielsbeke *in casu* terecht de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 1° van het Bestuursdecreet heeft ingeroepen. De gevraagde informatie (grondprijzen) zijn niet te beschouwen als milieu-informatie in de zin van artikel I.4, 11° van het Bestuursdecreet.

Artikel II.35,1° van het Bestuursdecreet voorziet dat een instantie een aanvraag tot openbaarmaking, voor zover die geen betrekking heeft op milieu-informatie, afwijst indien ze van oordeel is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het economisch, financieel of commercieel belang van de instantie. Deze

uitzonderingsgrond heeft tot doel het beleid of de beleidsintenties van de instanties (algemeen belang) en de economische, financiële en commerciële belangen van alle instanties die onder de bevoegdheid van de gehele Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen te beschermen tegen het risico van speculatieve daden die voorkennis van informatie kan meebrengen. In de memorie van toelichting wordt ook aangegeven dat de decreetgever een verdere beperking van deze uitzonderingsgrond niet nodig achtte, gelet op de belangenafweging die voor het invoeren van deze uitzonderingsgrond verplicht is. Door deze belangenafweging zijn het immers alleen maar fundamentele belangen van de overheid die kunnen opwegen tegen de openbaarmaking en bijgevolg beschermd kunnen worden (*Par.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1656/1, 61).

De gemeente Wielsbeke reikt in haar toelichting aan de beroepsinstantie een valabel argument aan om de openbaarmaking van de betreffende grondprijzen te weigeren, namelijk dat zulks ertoe zou kunnen leiden dat de onderhandelingspositie van de betrokken overheidsinstantie zou worden benadeeld enerzijds, en dat het privaat commercieel belang bij de openbaarmaking niet opweegt tegen de schade die het algemeen belang zou ondergaan ingevolge de openbaarmaking anderzijds. In het voorliggende geval is het zo dat de percelen binnen de contouren van het RUP 'Lobeek' - waar ook de percelen die het voorwerp uitmaakten van de betrokken ruiltransactie - op dit moment aan de man worden gebracht met het oog op de realisatie van het betrokken bedrijventerrein en de onderhandelingen aldus nog volop aan de gang zijn. Verder blijkt dat de onteigeningsprocedure met betrekking tot de onroerende goederen van verzoekster nog maar pas is opgestart (er dient nog te worden geconcludeerd over de wettigheid van de onteigening) en het dus nog steeds mogelijk is om de gronden van de beroepsindiener minnelijk aan te kopen. De beroepsinstantie kan verder ook aannemen dat, zelfs indien de onteigeningsprocedure volledig zou worden doorlopen, de kans groot is dat er – ingevolge de bekendmaking van de geschrapte bedragen – door de West-Vlaamse Intercommunale hogere onteigeningsvergoedingen zouden moeten worden betaald. Een vrijgave van de grondprijzen uit de ruilovereenkomst kan dan ook de fundamentele financiële en economische belangen van de West-Vlaamse Intercommunale, en derhalve van de gemeente Wielsbeke die aandeelhouder is in de intercommunale, in het gedrang brengen. Daarom primeert de vrijwaring van de gelegitimeerde financiële en economische belangen van de gemeente en de West-Vlaamse Intercommunale, beschermd door de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 1° Bestuursdecreet op het belang van de openbaarheid van de grondprijzen. Verder is de beroepsinstantie van oordeel dat de gemeente Wielsbeke bij de beslissing om zich op de voornoemde weigeringsgrond te beroepen, wel degelijk ook de economische, financiële of commerciële belangen van de West-Vlaamse Intercommunale mee in rekening kon brengen. Artikel 35, 1° van het Bestuursdecreet luidt namelijk: 'Tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, wijzen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking af als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen: 1° een economisch, financieel of commercieel belang van de overheidsinstanties;’.

Zoals blijkt uit de tekst van deze bepaling, heeft de uitzonderingsgrond betrekking op de belangen van ‘de overheidsinstanties’. Hierbij gaat het om de overheidsinstanties waarop het betrokken hoofdstuk van het Bestuursdecreet van toepassing is. Dit toepassingsgebied wordt omschreven in artikel II.28 van het Bestuursdecreet. Artikel II.28, § 1 van het Bestuursdecreet luidt: ‘Dit hoofdstuk is van toepassing op de volgende overheidsinstanties: 1° de Vlaamse overheid; 2° de lokale overheden; 3° de instellingen met een publieke taak, wat hun publieke taak betreft; 4° de milieu-instanties wat hun milieuverantwoordelijkheden, -functies of -diensten betreft’.

Aangezien de West-Vlaamse Intercommunale een overheidsinstantie in de zin van deze bepaling uitmaakt, werden haar belangen dan ook terecht mee in rekening [...] gebracht bij de beoordeling van de aanvraag tot openbaarheid van bestuur. Verzoekster kan niet gevolgd worden waar zij laat uitschijnen dat de gemeente Wielsbeke zich niet op de belangen van ‘een derde’ (zijnde de West-Vlaamse Intercommunale) kon beroepen. De beroepsinstantie is van oordeel dat het *in casu* niet om een derde gaat, niet alleen omdat het gaat om een andere overheidsinstantie in de zin van art. II.28 van het Bestuursdecreet, maar ook omdat de gemeente Wielsbeke aandeelhouder is bij de West-Vlaamse Intercommunale. Dit laatste maakt dat de economische en financiële belangen van de West-Vlaamse Intercommunale óók de economische en financiële belangen van de Gemeente Wielsbeke uitmaken.

De verwijzing van de verzoekster naar artikel 293 van het Decreet Lokaal Bestuur doet geen afbreuk aan het voorgaande, met name dat de gemeente zich op artikel II.35,1° van het Bestuursdecreet kon beroepen om het verzoek tot vrijgave van de betrokken grondprijzen te weigeren. In artikel 293 van het Decreet Lokaal Bestuur wordt gesteld dat de vervreemding van onroerende goederen zal gebeuren volgens de principes van mededinging en transparantie, doch dit laat de regelgeving inzake openbaarheid van bestuur, verankerd in het Bestuursdecreet, onverlet.

Betreffende artikel II.35. 4° van het Bestuursdecreet

Naast de weigeringsgrond van artikel II.35,1° van het Bestuursdecreet blijkt uit de dossiergegevens dat de onteigeningsvergoeding bovendien het voorwerp is van een hangende procedure tussen de West-Vlaamse Intercommunale en verzoekster. Deze procedure werd ingeleid bij dagvaarding van 6 november 2020 ten verzoeken van de West-Vlaamse Intercommunale voor de vrederechter te Waregem [...]

Nu in het beroepschrift uitdrukkelijk door verzoekster wordt vermeld dat het beroep wordt ingesteld ‘aangezien de prijs en omstandigheden van de verkoop/ruil relevant zijn voor de onteigeningsprocedure en desgevallend de onteigeningsvergoeding’ is de beroepsinstantie van oordeel dat het belang van de openbaarheid *in casu* niet opweegt tegen het belang van de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te krijgen. Aldus is de weigeringsgrond van artikel II.35, 4° van het Bestuursdecreet *in casu* van toepassing. Het gaat in dit geval niet om milieu-informatie.

De betrokken uitzonderingsgrond wil het eerlijk verloop van de rechtspleging vrijwaren. Een essentieel onderdeel van het recht op een eerlijk proces is het beginsel van de ‘gelijkheid der wapens in een proces’;

dit beginsel van de wapengelijkheid houdt in dat elke partij het recht heeft haar argumenten te doen gelden in omstandigheden die haar niet benadelen ten opzichte van de tegenpartij. De bestaansreden van de voormelde uitzonderingsgrond is vooral daarin gelegen, te verhinderen dat de openbaarheid van bestuur waaraan één partij onderworpen is, afbreuk doet aan de wapengelijkheid. Zonder deze uitzonderingsgrond zou één partij op grond van de openbaarheid van bestuur [...] kunnen verplicht worden stukken in het gerechtelijk debat te brengen die tegen haar (of een andere aan openbaarheid onderworpen bestuursinstantie, zoals *in casu* de West-Vlaamse Intercommunale) 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. Deze uitzonderingsgrond is dus een correctief op de openbaarheid 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.

De bedoelde uitzonderingsgrond mag echter niet op een abstracte manier worden ingeroepen, maar er moet concreet worden aangetoond dat het gevraagde bestuursdocument verband houdt met een bestaand rechtsgeding en tegen een bestuursinstantie kan worden aangewend. Zoals reeds vermeld heeft de beroepsinstantie uit de dossiergegevens een duidelijk verband kunnen vaststellen tussen het voorwerp van het hangende rechtsgeding en het voorwerp van het voorliggende beroep inzake openbaarheid van bestuur.

De beroepsinstantie stelt inderdaad vast dat verzoekster de gevraagde informatie (grondprijzen) wenst te kennen in het kader van de hangende procedure voor de vrederechter te Waregem. Verzoekster wenst de grondprijzen te kennen om er, in de mate van het mogelijke, haar voordeel mee te doen in de gerechtelijke procedure. Verzoekster beoogt klaarblijkelijk haar argumentatie bij de vrederechter inzake de onteigeningsvergoeding nog meer te onderbouwen door middel van de opgevraagde documenten en dit ten nadele van de overheidsinstantie West-Vlaamse Intercommunale, waarvan de gemeente Wielsbeke overigens aandeelhouder is. Het belang van de wapengelijkheid in het hangende rechtsgeding weegt hier volgens de beroepsinstantie dan ook zwaarder door dan het belang van de openbaarheid van bestuur.

Het beroep wordt om alle voormelde redenen als ongegrond beschouwd.”

IV. Onderzoek van het eerste en het tweede middel

Standpunt van de partijen

Eerste middel

4.1. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van artikel 32 van de Grondwet, van artikel II.35, 1° van het bestuursdecreet, en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen’ (formelemotiveringswet), “in samenhang gelezen met de artikelen 10, 11 & 16 van de Grondwet en artikel 293 Decreet Lokaal Bestuur”.

Zij bekritiseert de beoordeling van de bestreden beslissing met betrekking tot het niet meedelen van de (grond)prijzen ter bescherming van een economisch, financieel of commercieel belang, zoals bedoeld in artikel II.35, 1°, van het bestuursdecreet. De verzoekende partij stelt onder meer dat de bestreden beslissing helemaal niet afweegt waarom de relatieve uitzondering primeert op de openbaarheid. De bepalingen van het bestuursdecreet moeten gelezen en geïnterpreteerd worden tegen de achtergrond van de artikelen 16 en 32 van de Grondwet. Een onteigeningsvergoeding moet immers billijk zijn, wat wordt gehypothekeerd indien de tussenkommende partijen de prijzen niet willen bekendmaken die zij onderling bedingen bij de ruil van een gelijkwaardig onroerend goed in hetzelfde gebied.

4.2. De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat de toepassing van artikel 16 van de Grondwet buiten de bevoegdheid valt van de beroepsinstantie, en de schending van die bepaling derhalve niet tot de nietigverklaring kan leiden. Zij meent dat zij artikel II.35, 1°, van het bestuursdecreet kon toepassen omdat de WVI onder het toepassingsgebied van deze bepaling valt en de gemeente Wielsbeke niet alleen “een deelnemer” is bij de WVI maar ook op die laatste een beroep doet ter ontwikkeling van het bedrijventerrein binnen het gemeentelijk RUP ‘Lobeek’, en de gevraagde bestuursdocumenten precies op die ontwikkeling betrekking hebben. De beroepsinstantie heeft wel degelijk de vereiste belangenafweging doorgevoerd, en de verzoekende partij heeft in het kader van een openbaarheidsprocedure “geen uitstaans” met het al dan niet rechtmatig zijn van de prijzen bij de ruiloperatie tussen de beide tussenkommende partijen. Ten slotte vindt artikel 16 van de Grondwet geen toepassing in het kader van de prijsvorming bij een ruiloperatie.

4.3. De tussenkomende partijen menen dat er een belangenafweging is gebeurd. Het financieel en economisch belang is fundamenteel van aard en weegt in het voorliggende geval meer door dan het belang van de openbaarheid. Blijkens de parlementaire stukken is artikel II.35, 1°, van het bestuursdecreet er net op gericht om overheidsinstanties te beschermen tegen “het risico van speculatieve daden die voorkennis van informatie kan meebrengen”. Het bekend maken van de prijsgegevens zou evident de onderhandelingspositie van de betrokken overheid aantasten. De verzoekende partij formuleert in essentie opportuiniteitskritiek. Het is volgens de tussenkomende partijen irrelevant aan welke overheidsinstantie de vraag tot openbaarheid wordt gericht. De belangen van alle genoemde overheidsinstanties moeten worden betrokken bij de belangenafweging in het kader van artikel II.35, 1°, van het bestuursdecreet. Het door de verzoekende partij geschonden geachte artikel 16 van de Grondwet heeft niets te maken met de regelgeving inzake openbaarheid van bestuur, laat staan dat de verwerende partij deze bepaling kon schenden door de bestreden beslissing te nemen. De billijkheid van de onteigeningsvergoeding is geen element waarmee de verwerende partij rekening moest houden, en in het kader van de onteigeningsprocedure zal een deskundige worden aangesteld om de billijke vergoeding te bepalen. Overheidsinstanties kunnen ook niet naar eigen goeddunken beslissen om (prijs)gegevens niet openbaar te maken, en kunnen slechts in die zin beslissen op voorwaarde dat één van de wettelijke of decretale uitzonderingsgronden toepassing vindt.

4.4. De verzoekende partij betoogt in haar memorie van wederantwoord dat bij de belangenafweging ook rekening moet gehouden worden met wat bepaald is in de Grondwet en de decreten. Artikel 16 van de Grondwet beschermt het recht op eigendom. Ruilacties tussen besturen moeten aan correcte waarderingen en prijzen gebeuren, zodat deze informatie van belang kan zijn. Het feit dat de prijzen niet worden meegedeeld, doet vermoeden dat men iets wil achterhouden of dat men niet-conforme grondprijzen heeft gehanteerd.

4.5. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat de door de beroepsinstantie te maken belangenafweging “de reden van de toepassing van de weigeringsgrond *versus* het belang bij de openbaarheid in het algemeen” betreft, en

dus niet “*versus* het belang van de verzoekende partij”. Verder stelt zij dat niet de gemeente Wielsbeke maar de WVI de onteigenende overheid is waarop het onteigeningsdecreet van toepassing is, terwijl de openbaarheidsvraag niet aan de WVI gericht was. Bovendien kadert de prijsvorming in de ruiloperatie “binnen de rechtsrelatie van de gemeente Wielsbeke als deelnemer in de [WVI], terwijl de gemeente op deze dienstverlenende vereniging beroep heeft gedaan ter realisatie van de bestemmingen voorzien in het [gemeentelijk RUP ‘Lobeek’]”, zodat artikel 16 van de Grondwet geen toepassing vindt.

4.6. De tussenkomende partijen betogen in hun laatste memories dat de Raad van State niet de bevoegdheid heeft om in de plaats van de beroepsinstantie de betrokken belangen tegen elkaar af te wegen. Voorts heeft de verzoekende partij haar belang bij de openbaarmaking niet (uitgebreid) omschreven ten aanzien van de beroepsinstantie. Bij de belangenafweging mag bovendien niet uit het oog verloren worden dat de bestreden beslissing uitsluitend betrekking heeft op enkele geschrapte prijsvermeldingen, dat de verzoekende partij alle opgevraagde documenten heeft ontvangen, dat zij een vastgoedvennootschap is die over de kennis beschikt om de verkoopwaarde van onroerende goederen te kunnen inschatten, en dat de onteigeningsprocedure steeds uitmondt in een door een deskundige vastgestelde, billijke onteigeningsvergoeding.

4.7. De verzoekende partij merkt in haar laatste memorie op dat de verwerende en de tussenkomende partijen de bestreden beslissing *a posteriori* bijkomend motiveren, wat volgens haar natuurlijk niet kan. Zij betoogt verder dat zij in de mogelijkheid moet zijn om een niet-gemotiveerd bod te beoordelen, en eventueel een tegenbod te kunnen doen. In het bestreden besluit wordt ten slotte niet vermeld hoe de financiële belangen van de WVI en de gemeente zouden kunnen aangetast worden. Ook de tussenkomende partijen geven hierover geen duidelijkheid. Of wordt met die financiële belangen bedoeld dat een zo laag mogelijk onteigeningsbedrag moet worden betaald? Dergelijke houding is strijdig met artikel 16 van de Grondwet.

Tweede middel

5.1. De verzoekende partij voert in een tweede middel de schending aan van artikel 32 van de Grondwet, van artikel II.35, 4°, van het bestuursdecreet, van de artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet, en van het materiëlemotiveringsbeginsel en het *fair-play*-beginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, “in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet en artikel 6 EVRM”.

De verzoekende partij bekritiseert de beoordeling van de bestreden beslissing met betrekking tot de schrapping van de (grond)prijzen in de gevraagde documenten ter bescherming van de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en van de mogelijkheid om een eerlijk proces te verkrijgen, zoals bedoeld in artikel II.35, 4°, van het bestuursdecreet. De verwerende partij heeft die uitzonderingsgrond op een (te) abstracte manier ingeroepen. Zij heeft de te maken belangenafweging ten onrechte verengd tot de vaststelling van de schade aan het belang zoals beschermd door artikel 35, 4°, van het bestuursdecreet, terwijl dit belang moet worden afgewogen tegen het recht op openbaarheid van de bestuursdocumenten, dat als een grondrecht te beschouwen is. Het bestuursdecreet moet in dat opzicht worden geïnterpreteerd en samengelezen met de artikelen 16 en 32 van de Grondwet. Een onteigeningsvergoeding moet immers billijk zijn, wat niet het geval is indien geen rekening wordt gehouden met de prijzen voor gelijkaardige percelen in de onmiddellijke omgeving.

5.2. De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat artikel 16 van de Grondwet geen toepassing vindt in de context van een ruiloperatie tussen een deelnemende gemeente en een dienstverlenende vereniging waarop die gemeente een beroep doet. De beroepsinstantie kan en mag haar beslissing niet steunen op een andere uitzonderingsgrond dan deze die de bevrageerde overheidsinstantie heeft gehanteerd.

De verwerende partij betoogt verder dat de beroepsinstantie de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 4°, van het bestuursdecreet terecht steunt op de wapengelijkheid tussen de gedingvoerende partijen, en haar standpunt *ook in concreto* onderbouwt. De wapengelijkheid primeert op het algemeen belang van de

openbaarheid om de in de bestreden beslissing uiteengezette redenen, die specifiek de zaak en de hangende procedure betreffen en die bij het bekendmaken van de gevraagde prijsgegevens van aard zijn de WVI te benadelen. Ten slotte verhindert een en ander niet dat de verzoekende partij haar rechten in het kader van een onteigening nog steeds ten volle kan uitoefenen, aangezien de artikelen 871 en 877, van het Gerechtelijk Wetboek (hierna: Ger. W.) in de onteigeningsprocedure spelen.

5.3. De tussenkomende partijen betogen in hun memories tot tussenkomst dat er wel degelijk een belangenafweging is gebeurd en dat de verwerende partij aan de hand daarvan tot de conclusie komt dat het belang van de WVI om in het kader van de hangende procedure de wapengelijkheid te kunnen genieten belangrijker is dan het belang van de openbaarheid. Bovendien heeft de verwerende partij concreet aangegeven waarom de openbaarmaking een eerlijk proces zou verstoren, door te wijzen op het verband tussen het hangende rechtsgeding en het voorwerp van het administratief beroep dat heeft geleid tot de bestreden beslissing. De verzoekende partij beperkt zich ook hier tot opportunitetskritiek, waarbij het niet aan de Raad van State toekomt om een eigen belangenafweging te maken. Waar de verzoekende partij in het middel de schending van artikel 16 van de Grondwet aanvoert, stellen de tussenkomende partijen dat deze bepaling niets te maken heeft met de regelgeving inzake openbaarheid van bestuur. De billijkheid van de onteigeningsvergoeding is geen element waarmee de verwerende partij rekening moest houden. In het kader van de onteigeningsprocedure wordt nagenoeg steeds een deskundige aangesteld om een billijke vergoeding te bepalen, wat de bestreden beslissing in geen enkel opzicht verhindert.

5.4. De verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord dat de verwerende partij ten onrechte meent dat zij bij de belangenafweging geen rekening moet of kan houden met artikel 16 van de Grondwet, dat het recht op bescherming van eigendom inhoudt. De rechtsrelatie tussen de tussenkomende partijen is voorts geen in het openbaarheidsdecreet voorziene uitzonderingsgrond en vormt geen vrijgeleide voor een openbaar bestuur om niet transparant te zijn over gehanteerde prijzen of andere prijzen te mogen hanteren dan gebruikelijk

voor een eigendomsoverdracht. Er is helemaal geen sprake van wapengelijkheid, nu de verzoekende partij de zwakke partij in het geding is. De wapenongelijkheid kan enigszins hersteld worden door de gevraagde informatie alsnog te bezorgen, zodat zij kan inschatten of het bod van de onteigenende instantie redelijk is. Dit geldt des te meer, nu de verzoekende partij de enige particuliere eigenaar is van een perceel in het gemeentelijk RUP 'Lobeek', en de WVI eigenaar is van alle overige percelen. Zodoende is er duidelijk sprake van machtsoverschrijding door de gevraagde informatie niet te willen meedelen. Het is volgens de verzoekende partij vreemd te moeten lezen dat zij zich in de procedure voor de vrederechter maar moet beroepen op artikel 877 Ger.W. om het gevraagde te kunnen krijgen, terwijl het juist de bedoeling van de openbaarheid van bestuur is dat zij documenten op voorhand kan inzien vooraleer de rechter te adiëren.

5.5. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat het niet betwistbaar is dat de belangen van de beide tussenkommende partijen bij de toepassing van de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 4° van het bestuursdecreet "convergeren". Verder is het volgens haar "zeer de vraag" of de grondruiloperatie op het vlak van de prijs van verzoeksters te onteigenen grond een valabel vergelijkingspunt kan vormen binnen de huidige onteigeningsprocedure, "en of de met de prijzen inbegrepen stukken daaromtrent deel dienen uit te maken van het rechtsplegingsdossier in de hangende procedure voor de burgerlijke rechter".

5.6. De tussenkommende partijen betogen in hun laatste memories dat uit de bestreden beslissing blijkt dat de beroepsinstantie wel degelijk is overgegaan tot een belangenafweging en dat zij daarbij het argument heeft betrokken dat de gevraagde gegevens relevant kunnen zijn bij het bepalen van de onteigeningsvergoeding. Voor de volledigheid benadrukken zij dat de beroepsinstantie bij de belangenafweging terecht is vertrokken vanuit de opvatting dat de aanvraag van de verzoekende partij in eerste instantie gebeurde om zich in de onteigeningsprocedure tegen de onteigening te verzetten. De verzoekende partij hoopte met haar aanvraag gegevens te verkrijgen die haar vorderingen en argumenten in de onteigeningsprocedure zouden ondersteunen of die haar toelieten om bijkomende vorderingen in te stellen.

5.7. De verzoekende partij merkt in haar laatste memorie ook met betrekking tot dit middel op dat de verwerende en de tussenkomende partijen de bestreden beslissing *a posteriori* bijkomend wensen te motiveren, wat natuurlijk niet kan. De tussenkomende partijen betrekken onterecht procedurestukken van de gerechtelijke onteigening in de huidige zaak. Het is aan de burgerlijke rechter om hierover uitspraak te doen.

Beoordeling

6.1. 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.”

6.2. 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.

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 bestuursdecreet systematisch de openbaarheid van bestuur te weigeren.

6.4. De beroepsinstantie steunt de bestreden weigeringsbeslissing op de uitzonderingsgronden vermeld in artikel II.35, 1° en 4°, van het bestuursdecreet. Partijen betwisten niet dat deze bepalingen *in casu* toepassing vinden. Zij schrijven

voor dat de in artikel II.28 van het decreet genoemde instanties een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van één van de volgende belangen: “1° een economisch, financieel of commercieel belang van de overheidsinstanties” en “4° de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te krijgen”.

6.5. De uitzonderingen vermeld in artikel II.35, 1° en 4°, van het bestuursdecreet betreffen relatieve uitzonderingsgronden. De openbaarmaking wordt slechts afgewezen indien het beschermde belang door de openbaarmaking zou worden aangetast én er wordt vastgesteld dat het algemeen belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het beschermde belang.

6.6. De beoordeling en belangenafweging moeten blijken uit de motivering in de bestreden beslissing zelf of, minstens, uit stukken van het administratief dossier die onmiskenbaar aan de beroepsinstantie zelf zijn toe te schrijven.

Wat de beoordeling van de door de beroepsinstantie gemaakte belangenafweging betreft, komt het de Raad van State niet toe om in de plaats van de beroepsinstantie een eigen afweging te maken. De Raad is binnen het raam van zijn rechtmatigheidstoezicht wel bevoegd om na te gaan of de beroepsinstantie is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan met een zorgvuldige beoordeling tot haar besluit is gekomen.

7.1. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat het bestuursdecreet is geworden, wordt met betrekking tot artikel II.35 van het bestuursdecreet onder meer gesteld:

“Dit artikel komt overeen met artikel 14 Openbaarheidsdecreet. 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 openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend, net zoals dit ook het geval is voor de uitzonderingen die aan bod komen in de artikelen II.33 en II.36.

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 voor zover 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 bijvoorbeeld 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.” (*Parl.St. VI.P. 2017-2018*, stuk 1656, nr. 1, 61)

7.2. Specifiek wat de te dezen ingeroepen uitzonderingsbepaling van artikel II.35, 1°, van het bestuursdecreet betreft, wordt in de memorie van toelichting gesteld:

“1° Economisch, financieel of commercieel belang van een instantie
Deze uitzondering moet het beleid of de beleidsintenties van de instanties (algemeen belang) en de economische, financiële en commerciële belangen van alle instanties die onder de bevoegdheid van de gehele Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen, beschermen tegen het risico van speculatieve daden die voorkennis van informatie kan meebrengen. Deze uitzonderingsgrond beschermt onder andere de economische activiteiten van de investeringsmaatschappijen.
De decreetgever achtte een verdere beperking van deze uitzonderingsgrond niet nodig, gelet op de belangenafweging die voor het inroepen van deze uitzonderingsgrond verplicht is. Door deze belangenafweging zijn het immers alleen maar fundamentele belangen van de overheid die kunnen opwegen tegen de openbaarmaking en bijgevolg beschermd kunnen worden.” (*Parl.St. VI.P. 2017-2018*, stuk 1656, nr. 1, 61)

7.3. Met betrekking tot de *in casu* ingeroepen uitzonderingsbepaling van artikel II.35, 4°, van het bestuursdecreet, wordt in de memorie van toelichting gesteld:

“4° Rechtspleging

Deze uitzonderingsbepaling stelt dat bestuursdocumenten betreffende aangelegenheden die het voorwerp uitmaken van een burgerlijk of administratief rechtsgeding, niet voor openbaarheid in aanmerking komen.

Deze uitzonderingsgrond is ingegeven door het deontologisch probleem waarmee de overheid geconfronteerd wordt wanneer zij gegevens ter beschikking moet stellen die in een rechtsgeding, waarbij die overheid zelf partij is, tegen haar kunnen gebruikt worden.

Bovendien zijn er specifieke regels die de inzagemogelijkheden bepalen van documenten betreffende zaken die aanhangig zijn bij de gerechtelijke instanties.

In het decreet wordt tevens benadrukt dat de bedoeling van deze uitzondering erin bestaat om de rechtspleging en het eerlijk verloop van een proces mogelijk te maken.”

8.1. Uit de hoger onder randnummer 3.9 weergegeven motieven van de bestreden beslissing blijkt dat de belangenafweging waartoe de beroepsinstantie op grond van artikel II.35, 1°, van het bestuursdecreet is overgegaan, zich in wezen beperkt tot de vaststelling dat de gevraagde openbaarmaking “de onderhandelingspositie van de betrokken overheidsinstantie” zou kunnen hypothekeren in het raam van de aan de gang zijnde verwervings- en onteigeningsoperaties, en “dat het privaat commercieel belang bij de openbaarmaking niet opweegt tegen de schade die het algemeen belang zou ondergaan ingevolge de openbaarmaking”. Immers is volgens de beroepsinstantie bij een openbaarmaking van de door de verzoekende partij gevraagde prijsgegevens “de kans groot [...] dat er [door de WVI] hogere onteigeningsvergoedingen zouden moeten worden betaald”, zodat “een vrijgave van de grondprijzen uit de ruilovereenkomst [...] dan ook de fundamentele financiële en economische belangen van de [WVI], en derhalve van de gemeente Wielsbeke die aandeelhouder is in de intercommunale, in het gedrang [kan] brengen. Daarom primeert de vrijwaring van de gelegitimeerde financiële en economische belangen van de gemeente en de [WVI], beschermd door de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 1° Bestuursdecreet op het belang van de openbaarheid van de grondprijzen”.

8.2. De beroepsinstantie maakt niet concreet duidelijk welke “fundamentele” financiële en economische belangen van de WVI en de gemeente Wielsbeke een vrijgave van de grondprijzen uit de ruilovereenkomst “in het gedrang” zou kunnen brengen. Een in de memorie van toelichting bij het bestuursdecreet (randnummer 7.2) aangegeven “risico van speculatieve daden die voorkennis van informatie kan meebrengen” wordt in het bestreden besluit met

betrekking tot de toepassing van artikel II.35, 1°, van het bestuursdecreet niet vermeld. Waar in het bestreden besluit zonder meer wordt aangenomen dat de gevraagde openbaarmaking “de onderhandelingspositie van de betrokken overheidsinstantie” zou kunnen hypothekeren in het raam van de aan de gang zijnde verwervings- en onteigeningsoperaties, wordt het belang van de verzoekende partij bij de openbaarmaking zonder nadere toelichting afgedaan als een “privaat commercieel belang” dat niet zou opwegen tegen de schade die “het algemeen belang zou ondergaan” ingevolge de openbaarmaking. Zoals blijkt uit de hoger onder randnummer 7.2 geciteerde memorie van toelichting dient de beroepsinstantie middels een “afwegingsproces” na te gaan “of het belang dat men wil beschermen zwaarder doorweegt dan het algemeen belang dat gebaat is met de openbaarmaking”. Anders dan de verwerende en de tussenkomende partijen dit blijkbaar zien, kan het recht op openbaarheid te dezen redelijkerwijze niet losgezien worden van het door artikel 16 van de Grondwet beschermde eigendomsrecht, dat onder meer in een “billijke” schadeloosstelling bij onteigening voorziet. De verwerende partij was er wel degelijk toe gehouden dit grondrecht bij haar beoordeling te betrekken. De beroepsinstantie – die in het bestreden besluit vermeldt dat “de onteigeningsprocedure met betrekking tot de onroerende goederen van verzoekster nog maar pas is opgestart en het dus nog steeds mogelijk is om de gronden van de beroepsindiener minnelijk aan te kopen” – gaat bij haar belangenafweging op grond van artikel II.35, 1°, van het bestuursdecreet volledig voorbij aan artikel 16 van de Grondwet en aan het algemeen belang dat met de openbaarheid van bestuur, grondrecht zijnde, wordt gediend. Het houdt een schending in van artikel II.35, 1°, van het bestuursdecreet. *De a posteriori*-argumenten in de procedurestukken van de verwerende en de tussenkomende partijen vermogen dit niet goed te maken.

9.1. Wat de belangenafweging in toepassing van artikel II.35, 4°, van het bestuursdecreet betreft, blijkt uit de onder randnummer 3.9 weergegeven motieven “dat verzoekster de gevraagde informatie (grondprijzen) wenst te kennen in het kader van de hangende procedure voor de vrederechter te Waregem [...] om er, in de mate van het mogelijke, haar voordeel mee te doen in de gerechtelijke procedure [...] en dit ten nadele van de overheidsinstantie [WVI], waarvan de gemeente Wielsbeke overigens aandeelhouder is. Het belang van de

wapengelijkheid in het hangende rechtsgeding weegt hier volgens de beroepsinstantie [...] zwaarder door dan het belang van de openbaarheid van bestuur”. Eens te meer blijkt geen aandacht te zijn besteed aan het door artikel 16 van de Grondwet gewaarborgde eigendomsrecht, dat, zoals gezien, *in casu* redelijkerwijze niet losgezien kan worden van het grondrecht op openbaarheid. Zonder meer wordt in het bestreden besluit geponeerd dat het “belang van de wapengelijkheid in het hangende rechtsgeding [...] zwaarder door[weegt] dan het belang van de openbaarheid van bestuur”. De beroepsinstantie betreft in haar oordeel niet de door de verzoekende partij naar voor gebrachte argumentatie dat de kennis van de bij de grondruil gehanteerde prijzen richtinggevend kan zijn “om een correcte inschatting te kunnen maken van de venale waarde” van verzoeksters grond en ervoor – zoals artikel 16 van de Grondwet waarborgt – een billijke schadeloosstelling te krijgen. Het houdt een schending in van artikel II.35, 4°, van het bestuursdecreet.

9.2. Dat inmiddels een onteigeningsprocedure aanhangig is voor de justitiële rechter, en het niet uit te sluiten valt dat het gevraagde die procedure kan beïnvloeden, volstaat niet om de openbaarheid van het gevraagde te weigeren, nu de overheid op die manier het vereiste afwegingsproces waartoe het relatief karakter van de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 4°, van het bestuursdecreet noopt, ten onrechte verengt tot de vaststelling van de schade aan het belang zoals beschermd door artikel II.35, 4°, van het bestuursdecreet. Een en ander geldt *in casu* des te meer, nu de bestreden beslissing, zoals gezien, zelf aangeeft dat “de onteigeningsprocedure met betrekking tot de onroerende goederen van verzoekster nog maar pas is opgestart [...] en het dus nog steeds mogelijk is om de gronden van de beroepsindiener minnelijk aan te kopen”. De *a posteriori*-argumentatie van de verwerende en de tussenkomenende partijen tenslotte, vermag ook hier de aangenomen schending van het bestuursdecreet niet goed te maken.

10. In zoverre de verwerende partij ter terechtzitting de vraag opwerpt naar de rechtsmacht van de Raad van State, gelet op de bevoegdheid van de justitiële rechter om met toepassing van artikel 877 Ger.W. partijen of derden te gelasten om een bestuursdocument over te leggen dat het bewijs inhoudt van een ter zake dienend feit, kan worden verwezen naar het arrest nr. 256.076 van 20

maart 2023, inzake Kevin McCabe, van de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarin wordt overwogen dat die bevoegdheid niet met zich meebrengt dat het uitsluitend aan die justitiële rechter toekomt en niet langer aan de Raad van State, om zich uit te spreken over de wettigheid van de weigering om een verzoekende partij toegang te verlenen tot een bestuursdocument.

11. De middelen zijn in de aangegeven mate ontvankelijk en gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie van 30 juni 2021, houdende de afwijzing van het beroep gericht tegen het besluit van de gemeente Wielsbeke van 21 mei 2021 tot gedeeltelijke openbaarmaking van de beslissingen van de gemeenteraad van Wielsbeke omtrent een grondruil die plaatsvond tussen de gemeente Wielsbeke en de West-Vlaamse Intercommunale in het gebied van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Lobeek’ te Wielsbeke, evenals van de akte van grondruil, de schattingsverslagen van deze percelen en de andere voorbereidende beslissingen en communicatie (zowel intern, binnenkomend als uitgaand) hieromtrent.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tien november tweeduizend drieëntwintig,
door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust