

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.842 van 1 april 2025
in de zaak A. 238.041/XIV-39.102**

In zake : de NV PROXIMUS, nv van publiek recht
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Barteld Schutyser en Daan Degrande
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk Van Liedekerke
kantoor houdend te 1170 Brussel
Terhulpesteenweg 178

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 CV FLUVIUS SYSTEM OPERATOR
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bob Martens en Andi Zrza
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolstraat 70
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de BV TELENET
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Gauthier Van Thuyne en Alexander Pirard
kantoor houdend te 1150 Brussel
Tervurenlaan 268 A
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 december 2022, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de Beroepsinstantie openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie (de ‘Beroepsinstantie’) van 28 oktober 2022 (nr. OVB/2022/290) [en van, voor zoveel als nodig,] de impliciete beslissing van de Beroepsinstantie om zich niet uit te spreken over het afzonderlijke beroepschrift van Proximus van 29 september 2022 dat specifiek gericht was tegen de gezamenlijke beslissing van de opdrachthoudende verenigingen van 9 september 2022 tot afwijzing van de aan hen gerichte verzoeken tot openbaarmaking”.

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 cv Fluvius System Operator en de bv Telenet hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 17 maart 2023. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkomende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 december 2024.

Staatsraad Patricia De Somere heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Barteld Schutyser en Sophie-Charlotte Gysen, die verschijnen voor de verzoekende partij, advocaat Patrick Devers, die verschijnt voor de verwerende partij, advocaat Andi Zrza, die verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, en advocaat Gauthier Van Thuyne, die verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter heeft een met dit arrest andersluidend 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 cv Fluvius System Operator (hierna: Fluvius) is eigendom van (thans) negen Vlaamse opdrachthoudende verenigingen (ov) zoals bedoeld in artikel 398, § 2, 3°, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur (hierna: het decreet van 22 december 2017), namelijk de ov Fluvius Antwerpen, de ov Fluvius Limburg, de ov Fluvius West, de ov Riobra, de ov Fluvius Kempen, de ov Fluvius Imewo, de ov Fluvius Midden-Vlaanderen, de ov Fluvius Zenne-Dijle en de ov Fluvius Halle-Vilvoorde. Deze opdrachthoudende verenigingen zijn (op hun beurt) eigendom van de Vlaamse gemeenten.

Luidens haar statuten bestaat het voorwerp van Fluvius er in te voldoen aan de behoeften van haar aandeelhouders, zijnde verscheidene opdrachthoudende verenigingen, alsook hun economische en sociale activiteiten te ontwikkelen. In het kader hiervan heeft de vennootschap onder meer tot voorwerp: “het uitoefenen van alle activiteiten in verband met de exploitatie van het distributienetbeheer elektriciteit en aardgas” en “het uitoefenen van alle activiteiten in verband met de ontwikkeling, de exploitatie, het gebruik en het onderhoud van andere leidinggebonden nutsvoorzieningen, zoals rioleringsnetwerken,

waterdistributienetwerken, openbare verlichtingsnetwerken, openbare elektronische communicatienetwerken, warmtedistributienetwerken”.

Wat elektriciteit en gas betreft, is Fluvius een werkmaatschappij in de zin van artikel 1.1.3, 138°, van het Energiedecreet, namelijk de vennootschap die in naam en voor rekening van de opdrachthoudende verenigingen of distributienetbeheerders belast is met de exploitatie van hun net en de toepassing van openbaredienstverplichtingen.

3.2. In 2020 doet Fluvius een open oproep naar geïnteresseerde operationele marktspelers voor het aanbieden van een openbaar elektronische-communicatienetwerk met hogesnelheid in Vlaanderen, waarin zij stelt te werken aan “een ambitieus en vooruitstrevend project om een aansluitnetwerk hoofdzakelijk in glasvezel uit te rollen in Vlaanderen waarmee snel internet tot bij elke eindgebruiker kan worden gebracht (‘fiber-to-the-home’ (FTTH))”, dat een open netwerk zal zijn “met transparante en niet-discriminerende voorwaarden voor alle telecomproviders”.

Na het betonen van de nodige interesse en de ondertekening van een geheimhoudingsovereenkomst ontvangen een aantal geïnteresseerde operationele marktspelers een aanmeldingsdocument, met inbegrip van een “applicatie” om in te schrijven. Onder meer de bv Telenet en de verzoekende partij dienen tijdig hun kandidatuur in.

Op 26 juni 2020 beslist de raad van bestuur van Fluvius om de bv Telenet te kiezen als de meest geschikte operationele partner waarmee verdere gesprekken zullen worden gevoerd.

Op 27 oktober 2021 wordt tussen Fluvius en de bv Telenet een niet-bindende ‘Intentieovereenkomst’ (‘Project Tramontana term sheet’) gesloten.

Op 18 juli 2022 wordt tussen dezelfde partijen een ‘Inbreng- en Kaderovereenkomst’ gesloten, waarin onder meer wordt beslist tot de oprichting

van 'NetCo' waarin de partijen hun kabelnetwerk en daarmee verband houdende netwerkactiva en -activiteiten inbrengen tegen de uitgifte van aandelen (zie *infra*).

De verzoekende partij heeft op 19 september 2022 een beroep tot nietigverklaring ingediend tegen de beslissing van de raad van bestuur van Fluvius van 18 juli 2022 "waarbij de goedkeuring wordt gegeven aan het sluiten door [Fluvius en Telenet] van een samenwerkings[overeen]komst met het oog op de oprichting van een nieuwe vennootschap met de werknaam 'Netco'". De procedure bij de Raad van State bekend onder het rolnummer 237.265/XIV-39.073 is nog hangende.

3.3. Met brieven van 1 augustus 2022 aan zowel Fluvius als aan elk van de (alsdan nog) elf opdrachthoudende verenigingen verzoekt de raadsman van de verzoekende partij, in toepassing van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (hierna: Bestuursdecreet), een afschrift van "alle beslissingen van de bestuursorganen van Fluvius en van de leden van de groep Fluvius (met name de opdrachthoudende verenigingen)" met betrekking tot de overeenkomst tussen Telenet en Fluvius "omtrent de oprichting van een NetCo", "waaronder:

- alle formele beslissingen van voormelde bestuursorganen voorafgaand aan de totstandkoming van de transactie tussen Fluvius en Telenet, zoals de beslissingen om informele gesprekken met Proximus en Telenet op te starten, de beslissing om een aankondiging te publiceren, de beslissing om exclusief met Telenet te onderhandelen, de beslissing om een niet-bindende overeenkomst met Telenet te sluiten en enige andere beslissing die Fluvius niet bekend heeft gemaakt.
- alle formele beslissingen van Fluvius en van haar leden om de overeenkomst tussen Fluvius en Telenet aan te gaan;
- een kopie van de overeenkomst(en) tussen Fluvius en Telenet (desnoods in niet-vertrouwelijke versie)."

Daarbij wordt verduidelijkt "dat ons verzoek in ruime zin moet worden opgevat, zodat onder 'beslissingen' ook moet worden begrepen de begeleidende documentatie die aan die beslissingen zijn gehecht of die worden gebruikt om de betrokken bestuursorganen te informeren in zoverre deze niet onder een vertrouwelijkheidsverplichting vallen".

3.4. Met een brief van 18 augustus 2022 laat de raadsman van Fluvius weten dat “[g]elet op de hoegrootheid en de complexiteit van de voormelde transactie, alsmede de lopende vakantieperiode, [...] cliënte uw verzoeken niet binnen een termijn van twintig (20) kalenderdagen [kan] behandelen”, en bijgevolg de termijn “met toepassing van artikel II.43, § 3, van het Bestuursdecreet [dient] te worden verlengd met een termijn van veertig kalenderdagen”.

3.5. Met een brief van 9 september 2022 antwoorden de raadsleden van Fluvius dat de openbaarheidsverzoeken van de verzoekende partij gericht aan Fluvius, op grond van de artikelen II.33, II.34 en II.35 van het Bestuursdecreet niet kunnen worden ingewilligd, om de aldaar uiteengezette redenen. In het bijzonder beroept Fluvius zich op de uitzonderingsgronden bepaald in de artikelen II. 33, 3°, II. 34, 6°, en II.35, 1°, 3° en 4°, van het Bestuursdecreet.

Met een brief van 9 september 2022 antwoorden de raadsleden van Fluvius in “een gemeenschappelijk antwoord namens alle opdrachthoudende verenigingen”, dat de openbaarheidsverzoeken van de verzoekende partij gericht aan die opdrachthoudende verenigingen die aandeelhouders zijn van Fluvius, op grond van de artikelen II.33, II.34 en II.35 van het Bestuursdecreet niet kunnen worden ingewilligd, om de aldaar uiteengezette redenen. In het bijzonder beroepen de opdrachthoudende verenigingen zich op de uitzonderingsgronden bepaald in de artikelen II. 33, 2° en 3°, II. 34, 6°, en II.35, 3° en 4°, van het Bestuursdecreet.

3.6. Op 29 september 2022 stelt de verzoekende partij bij de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: Beroepsinstantie), met twee afzonderlijke beroepschriften, beroep in tegen de twee voormelde beslissingen van 9 september 2022.

3.7. Met een beslissing van 28 oktober 2022 beschouwt de Beroepsinstantie “het beroepschrift” van 29 september 2022 “tegen de weigeringsbeslissingen van Fluvius en de leden van de groep Fluvius d.d. 9 september 2022” als onontvankelijk.

De beslissing steunt op de volgende overwegingen:

“Ontvankelijkheid van het beroep

Een beroep kan maar op ontvankelijke wijze bij de beroepsinstantie aanhangig worden gemaakt, voor zover het is gericht tegen een beslissing van een overheidsinstantie, bedoeld in artikel II.28 van het Bestuursdecreet. In voormeld artikel II.28, §1, eerste lid van het Bestuursdecreet wordt het toepassingsgebied van het hoofdstuk ‘Toegang tot bestuursdocumenten’ als volgt gedefinieerd:

‘§ 1. 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.’

De beroepsinstantie wijst erop dat luidens artikel II.28, §1, 3° van het Bestuursdecreet, Titel II, Hoofdstuk 3 ervan slechts van toepassing is op ‘de instellingen met een publieke taak, wat hun publieke taak betreft’.

Een instelling met een publieke taak wordt gedefinieerd in artikel I.3, 6° van het Bestuursdecreet als:

‘Instellingen die niet behoren tot de Vlaamse overheid of tot een lokale overheid maar die voldoen aan al de volgende kenmerken:

a) ze zijn opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn;

b) ze bezitten rechtspersoonlijkheid;

c) 1) ofwel worden ze voor meer dan de helft gefinancierd door de Vlaamse overheid, een lokale overheid of een andere instelling met een publieke taak; 2) ofwel hebben de Vlaamse overheid, een lokale overheid of een andere instelling met een publieke taak meer dan de helft van de stemmen in de raad van bestuur;

3) ofwel staat hun beheer onder toezicht van de Vlaamse overheid, een lokale overheid of een andere instelling met een publieke taak.’

Fluvius is te beschouwen als een instelling met een publieke taak, in de zin van voormeld artikel I.3, 6° Bestuursdecreet. Dit houdt bijgevolg in dat ze enkel zijn gevat door de bepalingen van Titel II, Hoofdstuk 3 uit het Bestuursdecreet (de bepalingen die betrekking hebben op de passieve openbaarheid van bestuur), voor wat betreft hun publieke taken, conform voormelde bepaling in artikel II.28, §1, 3° Bestuursdecreet.

In de memorie van toelichting bij het Bestuursdecreet (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1656/1, blz. 26) wordt dit ook expliciet aangegeven : ‘Het spreekt vanzelf dat de definitie van het begrip bestuursdocument niet tot gevolg heeft dat alle documenten die in het bezit zijn van een personeelslid van een overheidsinstantie als bestuursdocumenten moeten beschouwd worden: documenten die niets te maken hebben met de publieke taak van de overheidsinstanties vallen er uiteraard niet onder: privédocumenten van personeelsleden, documenten van instanties die naast een publieke taak ook andere activiteiten ontplooiën die niet beogen te voorzien in een behoefte van algemeen belang, maar bijvoorbeeld een zuiver commercieel karakter

hebben, worden alleen als bestuursdocumenten beschouwd in de mate dat ze betrekking hebben op die publieke taak.’

Hoewel Fluvius in beginsel wordt beschouwd als een instelling met een publieke taak, is de beroepsinstantie de mening toegedaan dat dit enkel het geval is voor wat betreft haar publieke taken, haar kerntaken, zijnde de geregleerde activiteiten voor de distributie van gas en elektriciteit. Het huidige openbaarheidsverzoek heeft evenwel uitsluitend betrekking op bestuursdocumenten die verband houden met de niet-geregleerde glasvezelactiviteit, hetgeen een activiteit vormt binnen Fluvius met een zuiver commercieel karakter. Gelet op het feit dat de in casu opgevraagde bestuursdocumenten derhalve geen betrekking hebben op de publieke taak van Fluvius (d.i. de distributie van gas en elektriciteit), stelt de beroepsinstantie vast dat de openbaarheidsregeling, zoals geregeld in Titel II, Hoofdstuk 3 van het Bestuursdecreet, in deze context met betrekking tot het [...] -project dat Fluvius met Telenet (i.e. een private marktpartij) wenst te realiseren, niet van toepassing is op Fluvius. Fluvius handelt voor de beoogde glasvezelactiviteiten immers niet binnen haar publieke kerntaken, wat nochtans een wezenlijke voorwaarde is voor de toepasselijkheid van de regeling inzake openbaarheid van bestuur zoals opgenomen in het Bestuursdecreet.

De beroepsinstantie wijst er in dit verband op dat er geen enkele wettelijke noch decretale norm voorhanden is die het uitrollen van een glasvezelnetwerk in Vlaanderen (waar alle in casu gevraagde bestuursdocumenten mee verband houden) als een publieke taak aan Fluvius oplegt, noch de glasvezelactiviteit van Fluvius aanmerkt als een wettelijke activiteit in het kader van het algemeen belang. Hoewel het begrip ‘publieke taak’ niet afzonderlijk wordt gedefinieerd in het Bestuursdecreet, blijkt uit de repliek op het advies van de Raad van State op het voorontwerp, zoals vervat in de memorie van toelichting van het Bestuursdecreet, dat het begrip als volgt moet worden begrepen: ‘het is de specifieke taak waarvoor een instantie werd opgericht en die taak bestaat uit het voorzien in een specifieke behoefte van algemeen belang.’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1656/1, blz. 324). Dat het voorgaande in hoofde van Fluvius betrekking heeft op diens geregleerde activiteiten inzake de distributie van gas en elektriciteit (i.e. de zgn. ‘kerntaken’), en dus niet op zijn glasvezelactiviteit in het kader van het akkoord tussen Fluvius en Telenet, behoeft weinig betoog.

De beroepsinstantie verwijst in dat verband als argumentatie ook naar een advies van de VREG van 27 november 2020 met betrekking tot het voorontwerp van decreet tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009 tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en tot omzetting van richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU. In voormeld advies wordt expliciet bevestigd vanuit de VREG dat de glasvezelactiviteit niet binnen de kerntaken van Fluvius valt en aldus geen publieke taak uitmaakt, aangezien in dat advies uitdrukkelijk ook het voormeld onderscheid wordt gemaakt tussen de publieke ‘kerntaken’ van Fluvius enerzijds, en de ‘andere activiteiten’ van

Fluvius, waaronder ‘de aanleg en het beheer van glasvezelnetwerk’, anderzijds: ‘De VREG merkt op dat de distributienetbeheerders en/of Fluvius, naast hun kerntaken inzake het beheer van elektriciteits- en aardgasdistributienetten en het databeheer (en de bijhorende openbaredienstverplichtingen), op dit moment onder meer volgende andere activiteiten en activiteiten op andere netten, op zich nemen:

- [...]

- De aanleg en het beheer van glasvezelnetwerk (internet, televisie); dit betreft het project ‘fiber to the home’ of ‘FTTH’¹³ van Fluvius’

In het Energiedecreet van 8 mei 2009 wordt in Titel IV, Hoofdstuk I, Afdeling VIII, dat handelt over de openbaredienstverplichtingen die worden opgelegd aan de netbeheerders, tevens enkel gesproken over het uitbaten van elektriciteits- en aardgasnetten en de exploitatie van openbare verlichting en nergens wordt er melding gemaakt van glasvezelactiviteiten. In dat verband is er in artikel 1.1.3, 90° in datzelfde Energiedecreet een definitie terug te vinden van ‘netbeheerder’: ‘een elektriciteitsdistributienetbeheerder, een aardgasdistributienetbeheerder of de beheerder van het plaatselijk vervoernet van elektriciteit’. Ook daar is nergens sprake van commerciële glasvezelactiviteiten. De activiteiten (inzonderheid de openbaredienstverplichtingen) die het Energiedecreet reguleert en waarvoor een netbeheerder (en zijn werkmaatschappij Fluvius) worden aangesteld hebben louter betrekking op elektriciteit en aardgas, en dus geenszins op commerciële glasvezelactiviteiten.

Bovendien kan ook uit de informatie op de website van het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (‘BIPT’) inzake glasvezel worden afgeleid dat elke erkende operator bij het BIPT in beginsel kan voorzien in de uitbouw c.q. uitrol van een eigen glasvezelnetwerk en inzake de toegang tot deze glasvezel kan voorzien in een commercieel wholesaleaanbod. Het BIPT vermeldt voorts dat enkel het aanbod van Proximus (als significante marktspeler) wordt gereguleerd en verplicht dient te worden opengesteld voor andere operatoren. Hieruit blijkt andermaal dat Fluvius in deze niet is opgetreden in het kader van een ‘publieke taak’, nu ook andere (private) bedrijven met de uitrol van glasvezel op de Belgische markt bezig zijn. De distributienetbeheerders hebben de mogelijkheid om als erkende operator over te gaan tot de uitbouw c.q. de aanleg van een glasvezelnetwerk, net zoals de overige erkende doch privatieve operatoren (zoals o.a. Proximus). Dergelijke commercialisering van de markt in kwestie bewijst andermaal dat het in casu geen publieke taak van Fluvius betreft.

De beroepsinstantie verwijst tenslotte ook nog naar het arrest nr. 254.340 van de Raad van State van 25 augustus 2022, waarin uitdrukkelijk door de Raad van State werd bevestigd dat het project (aanleggen en uitbaten van een hybride glasvezel-coax netwerkinfrastructuur in Vlaanderen) betrekking heeft op een commerciële handeling (d.i. de oprichting van, c.q. de inbreng in, de joint venture [...]), nu uitdrukkelijk werd geoordeeld dat het project buiten het toepassingsgebied van de overheidsopdrachtenreglementering valt en evenmin een concessie uitmaakt in de zin van de Concessiewet van 17 juni 2016. Hieruit volgt dat Fluvius in het kader van zijn transactie met Telenet rond het aanleggen en uitbaten van een hybride glasvezel-coax netwerkinfrastructuur in Vlaanderen niet binnen haar publieke taken

handelde, maar dit louter een commerciële private activiteit betreft binnen Fluvius. Om voormelde redenen kan de beroepsinstantie dan ook enkel maar vaststellen dat de in casu opgevraagde bestuursdocumenten geen verband houden met de publieke taken binnen Fluvius en dat Fluvius op dit vlak derhalve niet is gevat door de bepalingen van Titel II, Hoofdstuk3 van het Bestuursdecreet, waarin de regels inzake openbaarheid van bestuur worden opgelegd”.

Dit is de bestreden beslissing.

De verzoekende partij vordert ook, “voor zoveel als nodig”, de nietigverklaring van “de impliciete beslissing van de Beroepsinstantie om zich niet uit te spreken over het afzonderlijke beroepschrift van [de verzoekende partij] van 29 september 2022 dat specifiek gericht was tegen de gezamenlijke beslissing van de opdrachthoudende verenigingen van 9 september 2022 tot afwijzing van de aan hen gerichte verzoeken tot openbaarmaking”.

3.8. De (alsdan) tien opdrachthoudende verenigingen keuren in de loop van december 2022, op hun respectieve buitengewone algemene vergaderingen, de statutenwijzigingen goed die kaderen binnen het zogenaamde project Tramontana, en die in het bijzonder de oprichting van ‘NetCo’ omvatten.

De verzoekende partij heeft op 21 februari 2023 een beroep tot nietigverklaring ingediend tegen elk van die beslissingen. De procedures bij de Raad van State bekend onder de rolnummers 238.472/XIV-39.134 tot 238.481/XIV-39.0143 zijn nog hangende.

3.9. Bij ministerieel besluit van 22 maart 2023 worden “de wijzigingen die de distributienetbeheerders in hun statuten hebben aangebracht op de algemene vergaderingen van december 2022” door het Vlaamse Gewest, de toezichthoudende overheid van de opdrachthoudende verenigingen, goedgekeurd, overeenkomstig artikel 428 van het decreet van 22 december 2017, zoals van toepassing ten tijde van die beslissing.

Blijkens dit ministerieel besluit worden het voorwerp en de definities in elk van de statuten van de opdrachthoudende verenigingen aangepast “om de activiteiten van het project Tramontana in te voegen”, onder meer door te verduidelijken dat het gaat over het aanleggen, het exploiteren en het beschikbaar stellen van “openbare” elektronische-communicatienetwerken en installaties alsook het vervoer van signalen langs “openbare” elektronische-communicatienetwerken.

De verzoekende partij heeft op 17 mei 2023 een beroep tot nietigverklaring ingediend tegen deze beslissing. De procedure bij de Raad van State bekend onder rolnummer 239.172/XIV-39.203 is nog hangende.

3.10. Op 31 maart 2023 verklaart de toezichthoudende overheid de klacht geformuleerd door de verzoekende partij “tegen de beslissingen van de leden van de Fluvius groep tot goedkeuring van de statutenwijzigingen inzake het project ‘Tramontana’” hetzij ongegrond, hetzij onontvankelijk.

IV. Tussenkoms

4. De cv Fluvius System Operator en de bv Telenet blijken voordeel te halen uit de bestreden beslissing en hebben er belang bij dat de vordering wordt afgewezen. Bijgevolg moeten hun verzoeken tot tussenkomst worden ingewilligd.

V. Rechtspleging

A. Vertrouwelijkheid van bepaalde stukken

Standpunt van de partijen

5. Volgens de eerste tussenkomende partij bevatten de als vertrouwelijk neergelegde stukken ontegensprekelijk bedrijfsgevoelige informatie en zakengeheimen, zodat de openbaarmaking ervan nadelig zou kunnen zijn voor

hun rechtmatige commerciële belangen. De openbaarmaking van deze stukken zou de eerlijke mededinging tussen de concurrerende ondernemingen in deze nichemarkt ontegensprekelijk kunnen schaden naar de toekomst toe. Het doel van de verzoekende partij om deze stukken in te zien is volgens de eerste tussenkomende partij een concurrentieel en commercieel eigenbelang om zodoende haar eigen glasvezelprojecten te bevoordelen met informatie van een belangrijke concurrent.

Voorts is het waarborgen van de vertrouwelijkheid van de als vertrouwelijk bestempelde stukken te dezen des te meer relevant aangezien dit precies het voorwerp van onderhavig vernietigingsberoep uitmaakt, dat met name betrekking heeft op deze openbaarheidsproblematiek.

Bijkomend verwijst de eerste tussenkomende partij naar de uitgebreide argumentatie die zij aangaande de vertrouwelijkheid van deze documenten heeft opgenomen zowel in haar weigeringsbeslissingen van 9 september 2022 in antwoord op het openbaarheidsverzoek van de verzoekende partij, als in haar antwoordnota van 17 oktober 2022 ten aanzien van de Beroepsinstantie (die vertrouwelijk is neergelegd). In ieder geval worden alle relevante stukken aan de Raad van State voorgelegd, zodat deze over alle informatie beschikt in het kader van de onderhavige procedure.

6. De tweede tussenkomende partij stelt dat de twee stukken die zij als vertrouwelijk heeft neergelegd gedetailleerde financiële gegevens en interne, strategische documenten bevatten, namelijk “commerciële informatie naar aanleiding van de applicatie van Telenet in het kader van de Open Oproep” en “de belangrijkste commerciële afspraken tussen Fluvius en Telenet”. Een eventuele niet-vertrouwelijke behandeling van deze stukken en de gegevens die hierin staan vermeld, zouden op zeer ernstige wijze haar belangen schenden, doordat concurrenten alsdan hun gedragingen hierop zouden kunnen afstemmen (wat op zijn beurt leidt tot oneerlijke handelspraktijken en schendingen van het concurrentierecht). Dit risico moet des te meer vermeden worden, nu de verzoekende partij haar grootste concurrent is en zelf al een voorsprong heeft bij

de uitrol van haar glasvezelnetwerk. Het delen van deze stukken zou de verzoekende partij in de mogelijkheid stellen om in te spelen op de strategie van de tweede tussenkomende partij.

7. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij vast dat de eerste tussenkomende partij een aantal stukken als vertrouwelijk heeft neergelegd, waaronder de “Antwoordnota aan de Beroepsinstantie dd. 17 oktober 2022” waarvan zij de neerlegging in het administratief dossier had verzocht. De verzoekende partij betwist dat de vermelde stukken bedrijfsgevoelige informatie bevatten. Dit is alleszins niet het geval voor (i) de kennisgevingen van al dan niet weerhouding van de applicatie van 26 juni 2020 (stuk 43), (ii) de intentieovereenkomst van 27 oktober 2021 (stuk 44), (iii) de inbreng- en kaderovereenkomst van 18 juli 2022 (stuk 45), (iv) de antwoordnota van 17 oktober 2022 (stuk 46) en (v) de formele repliek van de opdrachthoudende verenigingen gericht aan de toezichthoudende overheid van 9 maart 2023 (stuk 47). Deze bevatten onvermijdelijk in belangrijke mate informatie die niet bedrijfsgevoelig is, zodat het ingeroepen algemene en niet nader gepreciseerde motief inzake bedrijfsgevoelige informatie niet kan volstaan om de vertrouwelijke behandeling van het geheel van deze stukken te verantwoorden. Gelet op het voorgaande verzoekt de verzoekende partij aan de Raad van State om bij het onderzoek van de vermelde stukken na te gaan of deze stukken in die mate bedrijfsgevoelige informatie bevatten dat dit de integrale vertrouwelijke behandeling ervan verantwoordt, en voor (de gedeelten van) stukken waarvoor dit niet het geval is, de vertrouwelijkheid hiervan op te heffen.

8. De eerste tussenkomende partij benadrukt in haar laatste memorie – repliek waarachter de tweede tussenkomende partij zich volledig schaart – dat de partij die om de openbaarmaking van vertrouwelijke stukken verzoekt, aannemelijk moet maken dat de openbaarmaking haar zaak kan dienen, met andere woorden dat de niet-vertrouwelijke stukken niet volstaan om haar betoog te onderbouwen. Er is geen aanleiding tot lichte van de vertrouwelijkheid als de betrokken partij niet aantoont welk belang zij daarbij zou hebben. Te dezen toont de verzoekende partij volgens de eerste tussenkomende partij niet aan dat zij

zou zijn gehinderd bij het aanvoeren van haar middelen door het feit dat de betrokken stukken vertrouwelijk zijn gebleven. Voorts stelt de eerste tussenkomende partij dat de Raad van State in elk geval van de betrokken stukken kennis kan nemen en deze in zijn beschouwingen kan betrekken. Dit alles is volgens haar des te meer het geval nu de verzoekende partij niet aantoonde welk concreet belang zij heeft bij de lichting van de vertrouwelijkheid van de betrokken stukken, terwijl in voornoemd arrest de Raad van State in dit verband overweegt dat “[d]aargelaten of de betrokken stukken al dan niet vertrouwelijk van aard zijn”, de verzoekende partij geen belang blijkt te hebben bij de inzage ervan, vaststelling die volstaat om het verzoek tot lichting van de vertrouwelijkheid af te wijzen. Het enige motief dat de verzoekende partij dienaangaande vooropstelt in haar laatste memorie is dat zij “in de documentatie over de NetCo-transactie bijkomende onwettigheden kunnen vaststellen die zij in de lopende en/of toekomstige procedures hieromtrent zou kunnen aanvoeren”, terwijl het louter hypothetisch kunnen vaststellen van “bijkomende onwettigheden” niet als gegrond motief kan gelden om de rechtmatige commerciële belangen en bedrijfsgeheimen van de eerste tussenkomende partij aan te tasten.

De eerste tussenkomende partij herhaalt dat het waarborgen van de vertrouwelijkheid van de als vertrouwelijk bestempelde stukken te dezen des te meer relevant is aangezien dit precies het voorwerp van onderhavig vernietigingsberoep uitmaakt. De huidige procedure zou vanzelfsprekend zinledig en doelloos zijn mocht de vertrouwelijkheid van deze stukken nu eenvoudigweg worden gelicht omdat de verzoekende partij hierom verzoekt. Zoals zij heeft toegelicht in de antwoordnota van 17 oktober 2022 bij de Beroepsinstantie kunnen de betrokken documenten niet zomaar worden vrijgegeven wegens diverse uitzonderingsgronden die daarop van toepassing zijn (zoals, onder meer, het voorhanden zijn van vertrouwelijke commerciële informatie in de zin van artikel II.35, 1° en 3° van het Bestuursdecreet).

In zoverre de verzoekende partij in haar laatste memorie nog betwist “dat de vermelde stukken van Fluvius bedrijfsgevoelige informatie bevatten”, met onder meer een verwijzing naar de vertrouwelijke

Intentieovereenkomst van 27 oktober 2021, dan wel de Inbreng- en Kaderovereenkomst van 18 juli 2022, kan dit argument uit zijn aard al niet ernstig worden genomen. Reeds met een diagonale blik op deze documenten te werpen, kan worden gezien dat deze doorspekt zijn van bedrijfsgeheimen, waarvan de vrijgave onmiskenbaar de rechtmatige commerciële belangen van zowel de eerste als de tweede tussenkomende partij zou aantasten. Bovendien zijn deze gegevens op hun beurt dermate verweven met de overige daarin opgenomen informatie, zodat ook in het geval van een gedeeltelijke openbaarmaking de leesbaarheid en de betekenis van deze documenten volledig wordt uitgehold.

Beoordeling

9. De eerste tussenkomende partij legt de volgende stukken als vertrouwelijk neer: de door drie ondernemingen ‘Ingediende applicaties’ in het kader van de open oproep, waaronder die van de verzoekende partij en de tweede tussenkomende partij, de ‘Kennisgeving van al dan niet weerhouding van de applicatie uitgaande van Fluvius dd. 26 juni 2020’, de ‘Intentieovereenkomst dd. 27 oktober 2021’, de ‘Inbreng- en kaderovereenkomst, c.q. Samenwerkingsovereenkomst dd. 18 juli 2022’, de ‘Antwoordnota aan de Beroepsinstantie dd. 17 oktober 2022’, en de ‘Formele repliek OV’s gericht aan de toezichthoudende overheid dd. 9 maart 2023’.

De tweede tussenkomende partij legt als vertrouwelijke stukken neer: ‘Applicatie van Telenet als ‘Operationele Partner’ op de Open Oproep, dd. 22 juni 2020’ en een ‘Presentatie aan het BIPT dd. november 2021’.

10. Zoals hierna zal blijken wordt het tweede middel gegrond bevonden. Om tot die beoordeling te komen, is het lichten van de vertrouwelijkheid van de gevraagde stukken niet noodzakelijk. Zulks volstaat om het verzoek tot het lichten niet in te willigen.

B. Vraag om vervollediging van het administratief dossier

Standpunt van de verzoekende partij

11. De verzoekende partij vraagt in haar memorie van wederantwoord aan de Raad van State om de verwerende partij te bevelen het administratief dossier te vervolledigen, in het bijzonder wat de “antwoordnota” betreft die Fluvius op 17 oktober 2022 bij de Beroepsinstantie indiende en waarin zij haar visie op de door de verzoekende partij ontwikkelde grieven uiteenzette. Deze nota, waarover de verwerende partij beschikt, behoort onmiskenbaar tot het administratief dossier van de verwerende partij en is belangrijk voor de beslechting voor voorliggende zaak, omdat dit licht kan schijnen op (het gebrek aan) de zorgvuldigheid waarmee de Beroepsinstantie de bestreden beslissing heeft genomen.

In haar laatste memorie volhardt de verzoekende partij in haar verzoek tot aanvulling van het administratief dossier, ook al heeft de eerste tussenkomende partij intussen de ‘Antwoordnota aan de Beroepsinstantie dd. 17 oktober 2022’ als vertrouwelijk stuk neergelegd. De verzoekende partij kan immers in haar huidige repliek op het ontwikkelde verweer niet op een volledig administratief dossier voortbouwen.

Beoordeling

12. Artikel 6, § 2, van de algemene procedureregeling bepaalt dat de verwerende partij, indien zij in het bezit is van het administratief dossier, over een termijn van zestig dagen beschikt om aan de griffie een memorie van antwoord en het volledige administratief dossier toe te zenden.

Dit verplicht toe te zenden administratief dossier betreft het volledige dossier dat bestond op het ogenblik dat de bestreden beslissing die het heeft voorbereid, werd genomen. Het stuk ‘Antwoordnota aan de Beroepsinstantie

dd. 17 oktober 2022' van de eerste tussenkomende partij behoort daar onmiskenbaar toe.

13. Ook al heeft te dezen niet de verwerende partij, doch wel de eerste tussenkomende partij het gevraagde stuk als vertrouwelijk stuk bij haar memorie gevoegd, dient te worden vastgesteld dat aan de vraag van de verzoekende partij is tegemoet gekomen. Voor zover dit stuk als vertrouwelijk is neergelegd, wordt verwezen naar wat hiervoor in punt 10 is overwogen.

14. Er is dan ook geen aanleiding om alsnog een aanvulling van het administratief dossier met het door de verzoekende partij aangewezen stuk te bevelen.

VI. Ontvankelijkheid van het beroep - belang

Standpunt van de partijen

15. De eerste tussenkomende partij betwist het belang van de verzoekende partij bij het beroep tot nietigverklaring. Zij wijst erop dat de verzoekende partij zowel expliciet (in de brief van haar CEO van 26 augustus 2022) als impliciet heeft berust in de uitkomst van de toewijzingsbeslissing van 26 juni 2020 waarbij de tweede tussenkomende partij werd aangeduid als operationele partner bij de uitrol van een glasvezelnetwerk door de eerste tussenkomende partij. Voorts zet de eerste tussenkomende partij uiteen dat het ware motief van de voorliggende vordering louter commercieel en concurrentieverstorend is en slechts beoogt de uitrol van het glasvezelnetwerk door de tussenkomende partijen te vertragen omdat de verzoekende partij zelf ook bezig is met de uitrol van een eigen glasvezelnetwerk. In die zin kan volgens de eerste tussenkomende partij de nietigverklaring van de bestreden beslissing aan de verzoekende partij geen enkel (wettig) voordeel bijbrengen. De loutere nietigverklaring van de bestreden beslissing levert voor de verzoekende partij niets op: noch een verplichting voor de eerste tussenkomende partij om een nieuwe marktbevraging te organiseren (over dezelfde, dan wel een andere transactie), noch een verplichting om “het Project”,

na een dergelijke marktbevraging, steeds aan de verzoekende partij toe te wijzen. Volgens de eerste tussenkomende partij is het normdoel van de regeling inzake openbaarheid van bestuur te deze bereikt, nu de verzoekende partij geen enkele moeite ondervond om “beslissingen van het bestuur voor de rechter te brengen”, aangezien zij reeds 17 procedures tegen “het Project” heeft ingediend, waarbij, wat de procedures voor de Raad van State betreft, de documenten waarvan de verzoekende partij om de openbaarheid verzoekt, als vertrouwelijke stukken werden neergelegd. Daarbij rijst volgens de eerste tussenkomende partij de vraag in welke mate het openbaarheidsverzoek (en dus de nietigverklaring van de bestreden beslissing) nog enig voorwerp heeft. De verzoekende partij spreekt immers diverse malen over de “documenten over de NetCo-transactie waarop [zij] de hand kon leggen”. Klaarblijkelijk volstond deze informatie om alsnog diverse vermeende wettigheidsbezwaren en procedures voor de Raad van State aan te spannen. Tot slot stipt de eerste tussenkomende partij aan dat de verzoekende partij in het verzoekschrift haar belang niet aantoonde, noch aantoonde welke schadelijke gevolgen zij ondervindt door de niet-openbaarmaking van de door haar verzochte confidentiële informatie.

16. De tweede tussenkomende partij schaaft zich achter de exceptie van de eerste tussenkomende partij. Bijkomend laat de tweede tussenkomende partij gelden dat de verzoekende partij in het verzoekschrift geen enkele poging onderneemt om haar belang te omschrijven. Het is haar onduidelijk welk nadeel de verzoekende partij als gevolg van de bestreden beslissing lijdt. De overvloed aan procedures die de verzoekende partij heeft ingesteld, maken een vorm van rechtsmisbruik uit. Haar handelswijze ontbeert alle ernst en betreft een kennelijk onredelijke uitoefening van haar rechten, aangezien zij meer dan twee jaar lang de tijd had om haar recht op inzage uit te oefenen, maar slechts in actie schoot op een moment dat dit de tussenkomende partijen onnodig zou hinderen.

17. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat zij over het vereiste (persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en geoorloofd) belang bij deze procedure beschikt. Zij heeft er alle belang bij om de bestreden beslissing, dat de afwijzing van haar verzoek tot openbaarmaking bevestigde, door de Raad van State

vernietigd te zien. Artikel 32 van de Grondwet verankert het fundamentele recht om toegang tot bestuursdocumenten te krijgen en er is geen specifiek belang vereist om de uitoefening hiervan in rechte af te dwingen. Ten overvloede stelt zij nog, onder meer, dat uit de documenten waarin zij tot op heden geen inzage heeft bijkomende wettigheidsbezwaren tegen de (besluitvorming omtrent de) NetCo-transactie naar voor kunnen komen.

18. De eerste tussenkomende partij stelt in haar laatste memorie nog dat de afwezigheid van de belangenvereiste op grond van artikel II.40, § 3, eerste lid van het Bestuursdecreet niet kan worden getransponeerd op de rechtspleging ten overstaan van de Raad van State. Voorts zou de verzoekende partij zelf toegeven dat haar belang bij huidig beroep tot nietigverklaring uit een loutere *fishing expedition* naar potentiële “bijkomende wettigheidsbezwaren” bestaat, terwijl een dergelijk belang als kennelijk onredelijk dient te worden beschouwd, los van het feit dat het aangegeven belang louter speculatief en hypothetisch is.

19. Ook de tweede tussenkomende partij argumenteert dat bij een beroep tegen een weigering tot toegang van bestuursdocumenten een belang moet worden aangetoond voor het voeren van de procedure bij de Raad van State, dat te onderscheiden is van het belang bij het verzoek tot openbaarmaking.

Voor zover de verzoekende partij in haar laatste memorie stelt dat zij “in de documentatie over de NetCo-transactie bijkomende onwettigheden [zou] kunnen vaststellen die zij in de lopende en/of toekomstige procedures hieromtrent zou kunnen aanvoeren”, verwijst de tweede tussenkomende partij nogmaals naar de brief van 26 augustus 2020 waarin de verzoekende partij op onherroepelijke wijze afstand van (elke) vordering heeft gedaan die samenhangt met de transactie tussen de eerste en tweede tussenkomende partijen.

Beoordeling

20. Op een verzoekende partij rust niet de stelplicht om haar belang bij het beroep reeds in het verzoekschrift te omschrijven.

Artikel 32 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134 van de Grondwet. Hoofdstuk 3 ‘Toegang tot bestuursdocumenten’ van titel II van het Bestuursdecreet regelt het recht om bestuursdocumenten te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, vermeld in artikel 32 van de Grondwet (artikel II.26 van het Bestuursdecreet).

21. Een persoon die een bepaald voordeel heeft gevraagd en aan wie dat voordeel is geweigerd, heeft belang bij het aanvechten van de betrokken weigeringsbeslissing.

Te dezen heeft de raadsman van de verzoekende partij, met brieven van 1 augustus 2022 aan zowel de eerste tussenkomende partij als aan elk van de opdrachthoudende verenigingen, om een afschrift gevraagd van “alle beslissingen van de bestuursorganen van Fluvius en van de leden van de groep Fluvius (met name de opdrachthoudende verenigingen)” met betrekking tot de overeenkomst tussen de eerste en tweede tussenkomende partijen “omtrent de oprichting van een NetCo”. Dat verzoek tot openbaarmaking is met brieven van 9 september 2022 van de raadslieden van de eerste tussenkomende partij respectievelijk namens haar en in “een gemeenschappelijk antwoord namens alle opdrachthoudende verenigingen” geweigerd. Tegen die weigeringen heeft de verzoekende partij vervolgens beroep ingesteld bij de Beroepsinstantie, overeenkomstig artikel II. 48 van het Bestuursdecreet, die haar beroep als onontvankelijk heeft verworpen.

22. De verzoekende partij heeft belang bij haar beroep tegen die weigeringsbeslissing van de Beroepsinstantie. Een eventuele nietigverklaring van die beslissing kan er immers toe leiden dat de Beroepsinstantie de openbaarmakingsvraag van de verzoekende partij zal dienen te heroverwegen. Dit volstaat om in het kader van de procedure voor de Raad van State te doen blijken van het rechtens vereiste belang.

De omstandigheid dat uit de brief van de CEO van de verzoekende partij van 26 augustus 2022 beweerdelijk zou blijken dat de verzoekende partij zou hebben berust in de uitkomst van de voornoemde toewijzingsbeslissing van 26 juni 2020, noch de bewering dat de vordering louter commercieel en concurrentieverstorend bedoeld is en de nietigverklaring van de bestreden beslissing voor de verzoekende partij niets zou opleveren, doet niet anders besluiten.

23. De exceptie wordt niet aangenomen.

VII. Ontvankelijkheid van het beroep gericht tegen “de impliciete weigeringsbeslissing”

Standpunt van de partijen

24. De eerste tussenkomende partij werpt in haar memorie, bij het tweede middel, op dat het beroep niet-ontvankelijk is in zoverre het is gericht tegen de impliciete weigeringsbeslissing “van de Beroepsinstantie om zich niet uit te spreken over het afzonderlijke beroepschrift van [de verzoekende partij] van 29 september 2022 dat specifiek gericht was tegen de gezamenlijke beslissing van de opdrachthoudende verenigingen van 9 september 2022 tot afwijzing van de aan hen gerichte verzoeken tot openbaarmaking”.

Zij stelt vast dat de verzoekende partij in één en hetzelfde verzoekschrift, twee te onderscheiden bestreden beslissingen viseert, te weten (i) de beslissing van de Beroepsinstantie waarbij het openbaarheidsverzoek ten aanzien van Fluvius wordt afgewezen, en, (ii) de impliciete weigeringsbeslissing waarbij de Beroepsinstantie zich niet zou hebben uitgesproken over het openbaarheidsverzoek ten aanzien van de opdrachthoudende verenigingen. Volgens gevestigde rechtspraak van de Raad van State vereist een goede en vlotte rechtsbedeling evenwel dat voor elke vordering een afzonderlijk geding wordt aangespannen, behalve wanneer de bestreden beslissingen dermate “nauw samenhangen”. Dit wordt te dezen door de verzoekende partij precies ontkend,

waar zij stelt dat de overwegingen in de bestreden beslissing over de vraag of de NetCo-transactie de publieke taken van Fluvius raakt niet ter zake doen voor de mate waarin de opdrachthoudende verenigingen aan de regels inzake de toegang tot bestuursdocumenten van het Bestuursdecreet onderworpen zijn. In geen geval is voldaan aan de voorwaarde tot samenhang in die zin dat “vaststellingen gedaan of beslissingen genomen met betrekking tot de ene vordering, een weerslag zullen hebben op de uitkomst van de andere vordering”. Bij gebrek aan samenhang is, krachtens rechtspraak van de Raad van State, enkel het beroep ingesteld tegen de eerst vermelde bestreden beslissing ontvankelijk, te dezen de beslissing van 28 oktober 2022 van de Beroepsinstantie waarbij uitspraak wordt gedaan over het openbaarheidsverzoek ten aanzien van Fluvius. Het beroep ingesteld tegen de impliciete weigeringsbeslissing met betrekking tot de opdrachthoudende verenigingen is bijgevolg niet-ontvankelijk.

In ondergeschikte orde werpt de eerste tussenkomende partij op dat niet is voldaan aan artikel 14, § 3, eerste zin, van de RvS-wet, aangezien niet blijkt dat de verzoekende partij te dezen een aanmaning aan de Beroepsinstantie heeft betekend dat geen beslissing is getroffen.

25. Ook de tweede tussenkomende partij stelt in haar memorie vast dat de verzoekende partij in wezen de vernietiging van twee verschillende beslissingen vraagt, maar de middelen vermengt, wat leidt tot de niet-ontvankelijkheid van het beroep, dan wel van de middelen. Zij argumenteert dat de Beroepsinstantie zich enkel heeft uitgesproken over de weigeringsbeslissing van de eerste tussenkomende partij. Waar de verzoekende partij “voor zoveel als nodig” ook de impliciete beslissing van de Beroepsinstantie aanvecht om zich niet uit te spreken over het beroep tegen de weigeringsbeslissing van de distributienetbeheerders, merkt de tweede tussenkomende partij op dat het niet aan de Raad van State toekomt om in de plaats van de verzoekende partij het voorwerp van de vordering te bepalen. Bovendien kan in de regel slechts één bestreden beslissing per verzoekschrift worden aangevochten, zodat de verzoekende partij om die reden evenmin “voor zoveel als nodig” de impliciete beslissing op ontvankelijke wijze kan aanvechten met het voorliggende verzoekschrift. De

tweede tussenkomende partij verwijst naar rechtspraak van de Raad van State die stelt dat, wanneer de eventuele vernietiging van het ene besluit zonder enige weerslag blijft op de wettigheid van het andere, die besluiten niet in één verzoekschrift kunnen worden aangevochten. Er is ook geen sprake van samenhangende beslissingen, vermits het eerste middel alleen maar de eventuele vernietiging van de bestreden beslissing kan verantwoorden, terwijl het tweede middel specifiek is gericht tegen de impliciete beslissing en derhalve onmogelijk tot de vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden.

In ondergeschikte orde werpt de tweede tussenkomende partij eveneens op dat de verzoekende partij heeft nagelaten om gebruik te maken van artikel 14, § 3, eerste zin, van de RvS-wet en de Beroepsinstantie niet heeft aangemaand om alsnog een beslissing te nemen over het beroepschrift tegen de weigeringsbeslissing van de distributienetbeheerders.

26. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat het van bij aanvang duidelijk was dat het beroep gericht is tegen de beslissing van de verwerende partij van 28 oktober 2022. Dat haar vordering voorzichtigheidshalve en “voor zoveel als nodig” ook uitstrekke tot de impliciete beslissing van de verwerende partij om zich niet over het afzonderlijk beroepschrift van 29 september 2022 uit te spreken, kan haar niet ten kwade worden geduid. De vermelding “voor zoveel als nodig” ligt rechtstreeks in het verlengde van de handelswijze van de verwerende partij om zich niet over het afzonderlijke beroepschrift van de verzoekende partij met betrekking tot de beslissing van de opdrachthoudende verenigingen uit te spreken. De omschrijving van het beroep verwees dan ook uitdrukkelijk naar het tweede middel, dat deze handelswijze bekritiseert.

Ten overvloede herinnert de verzoekende partij eraan dat het inquisitoriaal karakter van de rechtspleging onder meer betekent dat de Raad het precieze voorwerp van voorliggend beroep zo nodig kan preciseren, rekening houdend met de ontwikkelde middelen. Wat het verwijt betreft dat zij de vernietiging van twee (niet-samenhangende) beslissingen nastreeft, volstaat het te

benadrukken dat de tweede tussenkomende partij van een feitelijk incorrect uitgangspunt vertrekt. Het huidig beroep tot nietigverklaring is zoals vermeld tegen één beslissing gericht, namelijk die van de verwerende partij van 28 oktober 2022. Het feit dat de verwerende partij hiermee de beide beroepen van de verzoekende partij gezamenlijk heeft behandeld en op grond van identieke overwegingen als onontvankelijk heeft afgewezen, neemt niet weg dat het over één bestreden beslissing gaat.

27. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat zij er bij de behandeling van de twee administratieve beroepen van 29 september 2022, gelet de aan de orde zijnde specificiteit, vanuit is gegaan dat er geen wettelijk beletsel bestond om haar uitspraak van 28 oktober 2022 betreffende deze beide beroepen gezamenlijk te verlenen.

De beide beroepschriften betreffen volgens de verwerende partij immers twee identieke beslissingen van 9 september 2022 en werden, volgens haar onder identieke motieven, op dezelfde datum en door dezelfde advocaten, namens hun cliënte bij de thans verwerende partij ingediend. De eerste tussenkomende partij en de betrokken distributiebeheerders, allen opdrachthoudende verenigingen, zijn minstens te aanzien als onderling geassocieerde rechtspersonen, mede ten gevolge van de operationele inbreng in natura door de opdrachthoudende verenigingen in de cv Fluvius System Operator, hun daaruit volgend aandeelhouderschap en hun mede bestuur in de eerste tussenkomende partij.

Beoordeling

28. Uit de stukken van het dossier blijkt dat de raadsman van de verzoekende partij met brieven van 1 augustus 2022, gericht aan Fluvius en gericht aan elk van de opdrachthoudende verenigingen, “leden van de groep Fluvius”, een vraag tot openbaarmaking heeft gestuurd; dat de raadsleden van Fluvius met twee afzonderlijke brieven van 9 september 2022, namens Fluvius respectievelijk namens alle opdrachthoudende verenigingen, de openbaarheidsverzoeken heeft

geweigerd, om een aantal gelijklopende redenen, doch ook om een aantal redenen eigen aan Fluvius, respectievelijk de opdrachthoudende verenigingen.

De raadsman van de verzoekende partij heeft alsdan op 29 september 2022, met twee afzonderlijke, analoge maar niet identieke, beroepschriften, beroep ingesteld bij de Beroepsinstantie tegen de twee voormelde beslissingen van 9 september 2022.

In de bestreden beslissing van 22 oktober 2022 wordt gesteld dat de Beroepsinstantie “het beroepschrift” van 29 september 2022 “tegen de weigeringsbeslissingen van Fluvius en de leden van de groep Fluvius dd. 9 september 2022” als onontvankelijk wordt beschouwd.

29. Uit dit alles blijkt dat de verzoekende partij enerzijds Fluvius en anderzijds de opdrachthoudende verenigingen consequent als twee onderscheiden overheidsinstanties heeft beschouwd, die op grond van gemeenschappelijke doch ook op grond van eigen redenen de openbaarheidsverzoeken hebben geweigerd.

Niettemin heeft de Beroepsinstantie de twee beroepen gericht tegen de twee weigeringsbeslissingen in één enkele (formele) beslissing als onontvankelijk beschouwd, met het enige motief dat Fluvius, wat de niet-gereguleerde glasvezelactiviteit betreft die het voorwerp uitmaakt van het openbaarheidsverzoek, niet valt onder “de instellingen met een publieke taak, wat hun publieke taak betreft”, in de zin van artikel II.28, § 1, eerste lid, 3°, van het Bestuursdecreet. Uit de bestreden beslissing, waarin sprake is van “weigeringsbeslissingen” (in meervoud), blijkt wel dat de Beroepsinstantie de beide beroepen gezamenlijk heeft behandeld. In het dictum van de bestreden beslissing wordt uitdrukkelijk besloten tot de onontvankelijkheid van het beroep van de verzoekende partij “tegen de weigeringsbeslissingen van Fluvius en van de leden van de groep Fluvius”.

In die omstandigheden kan het de verzoekende partij niet ten kwade worden geduid dat zij “voor zoveel als nodig” de nietigverklaring vordert

van de voornoemde impliciete beslissing van de Beroepsinstantie om zich (inhoudelijk) niet uit te spreken over het afzonderlijke beroepsschrift van de verzoekende partij gericht tegen de weigeringsbeslissing van Fluvius namens van de opdrachthoudende verenigingen. Zij verwijst daarbij uitdrukkelijk naar het tweede middel, waarin zij opwerpt dat de Beroepsinstantie de twee beroepen in eenzelfde beslissing heeft afgewezen, uitsluitend op basis van overwegingen toegespitst op Fluvius.

Voor zover er, gelet op het voorgaande, kan worden vastgesteld dat er sprake is van twee bestreden (materiële) beslissingen, kan de verzoekende partij, gelet op de omstandigheid dat ze in één formele beslissing liggen besloten, niet worden tegengeworpen deze niet elk in een afzonderlijk verzoekschrift te hebben aangevochten. In geval een middel gegrond wordt bevonden, dient immers de enige formele beslissing van de Beroepsinstantie te worden vernietigd. Er anders over oordelen zou tot gevolg hebben dat de Raad van State zich op het domein van beleidsuitoefening van de betrokken overheid zou begeven en zou overgaan tot hervorming, en niet vernietiging, van de beslissing waarvan de twee betreffende beslissingen een onlosmakelijk geheel vormen, vermits de bestreden beslissing alsdan voor een gedeelte hoe dan ook zou blijven bestaan.

In die omstandigheden is er ook geen sprake van een “stilzwijgen van de overheid” in de zin van artikel 14, § 3, van de RvS-wet, zodat die bepaling in de voorliggende zaak niet van toepassing is en de exceptie desbetreffend evenmin kan worden bijgevalen.

30. De excepties worden niet aangenomen.

VIII. Onderzoek van het tweede middel

31. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 32 van de Grondwet, “titel II, hoofdstuk 3. ‘Toegang tot bestuursdocumenten’ van het Bestuursdecreet, met in het bijzonder de artikelen II.28, § 1, II.31, eerste lid, II.48, en II.50, § 1”, de

formelemotiveringsplicht, zoals vastgelegd in de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen’, het zorgvuldigheidsbeginsel en, voor zover geen schending van de formelemotiveringsplicht voor zou liggen, de materiële motiveringsplicht.

Zij vat het middel zelf samen als volgt:

“De Beroepsinstantie heeft de twee beroepen van Proximus in eenzelfde beslissing integraal als onontvankelijk [...] afgewezen en dit uitsluitend op basis van overwegingen over de mate waarin de regels inzake de toegang tot bestuursdocumenten op Fluvius van toepassing zijn;

- Die zienswijze strijdt met de in het middel ingeroepen beginselen en bepalingen omdat (i) de verzoeken tot openbaarmaking van Proximus zowel aan Fluvius zelf als aan de opdrachthoudende verenigingen gericht waren, (ii) Fluvius enerzijds en de opdrachthoudende verenigingen anderzijds onderscheiden beslissingen tot afwijzing van de openbaarmakingsverzoeken hebben genomen en (iii) Proximus bij de Beroepsinstantie, in het verlengde daarvan, zowel een beroepschrift tegen de afwijzingsbeslissing van Fluvius als tegen de gezamenlijke afwijzingsbeslissing van de opdrachthoudende verenigingen heeft ingesteld;

- De opdrachthoudende verenigingen zijn binnen het Bestuursdecreet geen ‘instellingen met een publieke taak’ maar ‘lokale overheden’. Voor ‘lokale overheden’ geldt de beperking van de werkingssfeer van de regels inzake passieve openbaarheid tot bestuursdocumenten die met de ‘publieke taak’ verband houden niet. De opgegeven redenering kan ten aanzien van de opdrachthoudende verenigingen dan ook in geen enkel opzicht overtuigen.”

Zij licht toe dat de bestreden beslissing uitsluitend is gestoeld op overwegingen over de mate waarin de in het Bestuursdecreet vastgelegde regels inzake de toegang tot bestuursdocumenten op Fluvius, een ‘instelling met een publieke taak’ in de zin van het Bestuursdecreet, van toepassing zijn. Over de mate waarin de opdrachthoudende verenigingen van de “Fluvius groep” – tegen wier “gezamenlijke beslissing” van 9 september 2022 de verzoekende partij een afzonderlijk beroepschrift had ingediend – aan deze regels onderworpen zijn, vermeldt de bestreden beslissing niets. Het is evenwel zo dat de opdrachthoudende verenigingen als ‘lokale overheden’ in de zin artikel II.28, § 1, 2°, *juncto* artikel I.3, 5°, van het Bestuursdecreet kwalificeren. In tegenstelling tot wat voor instellingen met een publieke taak het geval is, geldt voor lokale overheden niet dat de werkingssfeer van de regels inzake de toegang tot bestuursdocumenten beperkt is

tot de activiteiten die met hun publieke taak verband houdt. Lokale overheden zoals de opdrachthoudende verenigingen zijn bijgevolg, wat het geheel van hun activiteiten betreft, aan de door het Bestuursdecreet vastgelegde regels inzake de toegang tot bestuursdocumenten onderworpen. De overwegingen in de bestreden beslissing over de vraag of de NetCo-transactie de publieke taken van Fluvius raakt, doen bijgevolg niet ter zake voor de mate waarin de opdrachthoudende verenigingen aan de regels inzake de toegang tot bestuursdocumenten van het Bestuursdecreet onderworpen zijn. De motivering van de bestreden beslissing kan dan ook in geen geval de beslissing schragen om het beroep van de verzoekende partij “tegen de gezamenlijke beslissing van de opdrachthoudende verenigingen” als onontvankelijk af te wijzen.

Bijgevolg schendt de verwerende partij, volgens de verzoekende partij, de in dit middel aangehaalde bepalingen en beginselen. De Beroepsinstantie heeft de werkingssfeer van de regels inzake de toegang tot bestuursdocumenten in het Bestuursdecreet miskend en zodoende het in artikel 32 van de Grondwet verankerde recht van de verzoekende partij op passieve openbaarheid van bestuur geschonden. Het feit dat de Beroepsinstantie zich in de bestreden beslissing niet in het minst uitspreekt over het beroepsschrift gericht “tegen de gezamenlijke afwijzingsbeslissing van de opdrachthoudende verenigingen”, heeft tot gevolg dat de Beroepsinstantie zich niet van de aan haar door artikel II.50, § 1, van het Bestuursdecreet opgelegde taak heeft gekweten, namelijk zich over de in artikel II.48 van het Bestuursdecreet bedoelde beroepen uit te spreken. Om die reden ligt ook een schending van de formelemotiveringsplicht voor, minstens is de bestreden beslissing met de materiëlemotiveringsplicht strijdig, aangezien de overwegingen inzake de vraag of glasvezelactiviteiten binnen de publieke taak van Fluvius vallen de niet-ontvankelijkheid van het beroep “tegen de beslissing van de opdrachthoudende verenigingen” niet kunnen schragen. De opdrachthoudende verenigingen zijn namelijk ‘lokale overheden’ in de zin van het Bestuursdecreet, waarvoor het ‘publieke taak’-criterium niet geldt. Ten slotte heeft de Beroepsinstantie, doordat zij schijnbaar een aan haar gericht beroepsschrift volledig over het hoofd heeft gezien, de bestreden beslissing op kennelijk onzorgvuldige wijze voorbereid.

32. De verwerende partij verwijst in de memorie van antwoord louter naar “de motieven van de bestreden beslissing”.

33. De eerste tussenkomende partij werpt in haar memorie op dat het tweede middel, gericht tegen de impliciete weigering, niet-ontvankelijk is. Zoals *sub* 24 uiteengezet, stelt zij in hoofdorde dat het beroep niet ontvankelijk is in zoverre het is gericht tegen de impliciete beslissing, en in ondergeschikte orde dat niet is voldaan aan artikel 14, § 3, eerste zin, van de RvS-wet. In nog meer ondergeschikte orde stelt zij nog dat de verzoekende partij geen belang heeft bij dit middel. Er dringt zich immers geen afzonderlijke weigeringsbeslissing voor de opdrachthoudende verenigingen op, nu deze, ook al kwalificeren zij als ‘lokale overheden’ in de zin van het Bestuursdecreet, enkel onder het toepassingsgebied van hoofdstuk 3 van het Bestuursdecreet vallen wat hun publieke taken betreft, net zoals het geval is voor Fluvius. De analyse in hoofde van opdrachthoudende verenigingen zou dus identiek dezelfde zijn, zoals hierna wordt uiteengezet. Het gebrek aan belang geldt des te meer nu de verzoekende partij uitdrukkelijk aangeeft dat zij de impliciete beslissing slechts “voor zoveel als nodig” bestrijdt.

Ten gronde stelt de eerste tussenkomende partij dat de uitkomst van de bestreden beslissing zowel geldt voor Fluvius als voor de opdrachthoudende verenigingen. Zo luidt het besluit van de bestreden beslissing duidelijk als volgt: “Het beroepschrift [...] d.d. 29 september 2022 tegen de weigeringsbeslissingen van Fluvius en de leden van de groep Fluvius d.d. 9 september 2022 wordt als onontvankelijk beschouwd”. Te dezen geldt inderdaad dat de analyse van het openbaarheidsverzoek ten aanzien van Fluvius dezelfde is als het openbaarheidsverzoek ten aanzien van de opdrachthoudende verenigingen: beide verzoeken zijn onontvankelijk omdat zij geen betrekking hebben op de ‘publieke taken’ van Fluvius, respectievelijk de opdrachthoudende verenigingen. In de redenering van de verzoekende partij zouden de opdrachthoudende verenigingen als ‘lokale overheid’ voor al hun activiteiten onderworpen zijn aan de openbaarheidsregels: ieder bestuursdocument van een lokale overheid zou zonder meer verkrijgbaar moeten zijn. Een eenvoudige lezing van de memorie van toelichting bij het Bestuursdecreet, luidens hetwelk “documenten die niets te

maken hebben met de publieke taak van de overheidsinstanties [uiteeraard niet vallen onder het begrip bestuursdocument]” (*Parl. St.* VI. Parl. 2017-2018, nr. 1656/1, 26), volstaat om deze stelling te ontkrachten. Voor alle overheidsinstanties geldt dezelfde beperking dat enkel hun bestuursdocumenten die betrekking hebben op hun ‘publieke taak’ onder de openbaarheidsregels vallen. Onder het ruim paraplubegrip ‘overheidsinstantie’ vallen overeenkomstig artikel II.28, § 1, eerste lid van het Bestuursdecreet zowel (3°) ‘instellingen met een publieke taak, wat hun publieke taak betreft’ (zoals Fluvius), alsook (2°) ‘lokale overheden’ (zoals de opdrachthoudende verenigingen). Nu vaststaat dat de premisse waarop het hele tweede middel steunt geen juridische grondslag kent, en door de memorie van toelichting van het Bestuursdecreet zelf wordt tegengesproken, volstaat deze vaststelling om tot de ongegrondheid van het tweede middel te besluiten.

Uit artikel II.28, § 1 van het Bestuursdecreet vloeit niet voort dat de voormelde beperking inzake ‘publieke taken’ enkel zou gelden voor publieke instellingen in de zin van artikel II.28, § 1, eerste lid, 3°. Het feit dat er onder (3°) inderdaad staat vermeld ‘instellingen met een publieke taak’ doet aan de voorgaande analyse geen afbreuk. Het is immers niet onlogisch dat de verdere afbakening “met een publieke taak” specifiek bij de term ‘instelling’ (3°) staat vermeld, en bijvoorbeeld niet bij de ‘Vlaamse overheid’ (1°) of de ‘lokale overheden’ (2°). Bij de twee laatstgenoemde instanties vloeit het publiek karakter immers voort uit hun aard, daar waar een ‘instelling’ als zeer ruim paraplubegrip (dat bijvoorbeeld ook banken, multinationals en ziekenhuizen kan omvatten) per definitie ook (en zelfs veelal) privaatrechtelijk kan zijn, waardoor de verdere specificatie “met een publieke taak” zich in het bijzonder opdringt in het licht van de finaliteit van het Bestuursdecreet.

De verzoekende partij heeft dan ook geen voordeel of belang erbij om een dubbele en identieke beslissing van de Beroepsinstantie op dit vlak te verkrijgen, waarin dezelfde argumenten en analyse staat opgenomen, doch ditmaal volledig toegepast op de opdrachthoudende verenigingen. Het voorgaande geldt des te meer nu de beide beroepschriften die de verzoekende partij bij de

Beroepsinstantie heeft ingediend, nagenoeg identiek waren. Het enige verschilpunt in de beide beroepschriften is dat het beroepschrift ten aanzien van de opdrachthoudende verenigingen een bijkomend hoofdstuk 4.1 bevat (“inzake documenten die niet af zijn”), daar waar het beroepschrift ten aanzien van Fluvius een bijkomend hoofdstuk 4.3 bevat (“over het economisch, financieel en commercieel belang van de Fluvius Groep”).

Aangezien voor zowel Fluvius als de opdrachthoudende verenigingen inhoudelijk dezelfde analyse geldt, is geen sprake van een schending van de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen, inzonderheid wat de motiveringsplicht betreft. In ieder geval is voldaan aan het normdoel van de formelemotiveringsplicht, nu de verzoekende partij blijkbaar geen enkele moeite ondervond om te kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden. Eveneens is in die zin voldaan aan het normdoel van de openbaarheidswetgeving. Zo stelt de Beroepsinstantie: “[h]et grondwettelijke recht op openbaarheid van bestuur is een instrument dat de burgers moet toelaten controle uit te oefenen op het handelen van het bestuur. Het moet de burgers in staat stellen de rechtmatigheid van het overheidsoptreden te beoordelen en met kennis van zaken te beslissen of er grond bestaat dat optreden in rechte aan te vechten”. Opnieuw geldt in dit verband dat de verzoekende partij diverse vernietigingsberoepen voor de Raad van State heeft ingeleid waaruit duidelijk blijkt dat (i) het overheidsoptreden in dezen op gedegen wijze zal worden beoordeeld; en dat (ii) de verzoekende partij kennelijk geen moeite ondervond om te beslissen of het al dan niet zinvol is om dat optreden in rechte aan te vechten, waarvan de talrijke voornoemde procedures in kwestie getuigen. Het voorgaande staat nog los van de concurrentieverstorende en commerciële motieven van de verzoekende partij die er louter op gericht zijn om een *fishing expedition* naar vertrouwelijke informatie bij haar grootste concurrenten te bewerkstellingen ter bevoordeling van haar eigen glasvezelprojecten en teneinde haar eigen monopolie op de Vlaamse glasvezelmarkt te kunnen consolideren.

34. De tweede tussenkomende partij verwijst eveneens naar haar eerdere onontvankelijkheidsexcepties bij het vernietigingsberoep. In de mate die

excepties niet de onontvankelijkheid van het vernietigingsberoep als dusdanig tot gevolg hebben, voor zover het gericht is tegen de impliciete beslissing, hebben ze minstens de onontvankelijkheid van het tweede middel tot gevolg.

Ten gronde verwijst de tweede tussenkomende partij naar de motivering van de bestreden beslissing en de memorie van de eerste tussenkomende partij.

35. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij, verwijzend naar haar uiteenzetting over haar belang bij het beroep, dat het middel ontvankelijk is. Voor zover wordt aangevoerd dat zij geen belang bij dit middel zou hebben omdat er zich geen afzonderlijke weigeringsbeslissing voor het beroep “tegen de gezamenlijke beslissing van de opdrachthoudende verenigingen” zou opdringen, heeft deze exceptie betrekking op de grond van de zaak.

Ten gronde is volgens de verzoekende partij de cruciale vraag te dezen of de beperking van de openbaarheid tot die bestuursdocumenten die met een ‘publieke taak’ verband houden, ook voor de lokale overheden geldt. De ‘lokale overheden’ zijn wegens hun kwalificatie als ‘overheidsinstantie’ bedoeld in artikel II.28, § 1 van het Bestuursdecreet, verplicht om ‘bestuursdocumenten’ in de zin van artikel I.4, 3° van het Bestuursdecreet openbaar te maken. Er kan niet worden aangenomen dat de ‘lokale overheden’, net zoals de ‘instellingen met een publieke taak’, slechts wat hun publieke activiteiten betreft aan de in het Bestuursdecreet vastgelegde regels inzake de toegang tot bestuursdocumenten zijn onderworpen.

De verzoekende partij leidt uit (de bewoordingen van) het Bestuursdecreet af dat het opzet van de decreetgever erin bestond om de ‘lokale overheden’ integraal onder de regels inzake toegang tot bestuursdocumenten te laten vallen. De decreetgever heeft een duidelijk onderscheid willen maken tussen enerzijds de ‘lokale overheden’ en anderzijds de ‘instellingen met een publieke taak’, wat volgt uit een eenvoudige lezing van het Bestuursdecreet, waarin voor de ‘lokale overheden’ geen en voor de ‘instellingen met een publieke taak’ wel een

beperking werd ingeschreven. De decreetgever heeft aldus de instellingen met een publieke taak gedeeltelijk aan het toepassingsgebied van de regels inzake toegang tot bestuursdocumenten willen onttrekken door in het Bestuursdecreet uitdrukkelijk in een ‘publieke taak’-criterium te voorzien, terwijl hij een dergelijk criterium niet voor de ‘lokale overheden’ heeft willen voorzien. Er bestaat geen enkele grondslag op grond waarvan deze twee duidelijk van elkaar te onderscheiden categorieën van ‘overheidsinstanties’ worden gelijkgesteld. De decreetgever heeft er integendeel bewust voor gekozen om de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (met inbegrip van de opdrachthoudende verenigingen) niet in de categorie ‘instellingen met een publieke taak’ maar in de categorie ‘lokale overheden’, bedoeld in artikel I.3, 5°, e), van het Bestuursdecreet, op te nemen.

Ook wat de invulling van het begrip ‘bestuursdocument’ betreft, benadrukt de verzoekende partij dat de decreetgever dit begrip heeft omschreven als “alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie”. In een arrest van 25 januari 2024, nr. 258.576 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.258.576), oordeelde de Raad van State dat “zodra bepaalde informatie in het bezit is van een overheidsinstantie, het om een bestuursdocument [gaat] waarop de regels inzake de openbaarheid van toepassing zijn”. Daarbij wordt geen gewag gemaakt van enig ‘publieke taak’-criterium. In dat verband spreekt het dan ook voor zich dat het ‘publieke taak’-criterium niet plots, zonder enige grondslag in de tekst van het Bestuursdecreet, als bijkomende voorwaarde gehanteerd kan worden. Daar anders over oordelen zou tot een uitholling van de huidige decretale regeling en het fundamentele recht op toegang tot bestuursdocumenten leiden. Bovendien zou deze zienswijze tot gevolg hebben dat alle intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, gemeenten, steden, en provincies, die wegens hun hoedanigheid van ‘lokale overheden’ integraal onder de regels inzake toegang tot bestuursdocumenten vallen, zich op deze manier aan hun verplichtingen inzake openbaarheid van bestuur zouden kunnen onttrekken. Ook zou deze benadering impliceren dat voortaan bij elk verzoek tot openbaarmaking gericht aan een lokale overheid bijkomend moet worden afgewogen of het al dan niet om de uitoefening van een ‘publieke taak’ gaat, terwijl

dergelijke toets geen grondslag in het Bestuursdecreet vindt. Dergelijk scenario is duidelijk niet wat de decreetgever nastreefde.

Ondergeschikt, indien de Raad van State zou oordelen dat uit artikel I.4, 3° van het Bestuursdecreet volgt dat de verwerende partij het ‘publieke taak’-criterium ook op de ‘lokale overheden’ had mogen toepassen, verzoekt de verzoekende partij de Raad van State om de hiernavolgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen:

“Schendt artikel I.4, 3° van het Bestuursdecreet het standstill-beginsel dat inherent is aan het recht op juridische bijstand, bedoeld in artikel 23, derde lid, 2° van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 47, derde lid van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in zoverre het geïnterpreteerd wordt dat lokale overheden in de zin van artikel I.3,5° van het Bestuursdecreet enkel voor wat hun publieke taken betreft onder de regels inzake toegang tot bestuursdocumenten vallen en dat bij een verzoek tot openbaarmaking gericht aan lokale overheden bijgevolg steeds moet worden nagegaan of de betrokken bestuursdocumenten op de uitoefening van een publieke taak betrekking hebben, terwijl het Bestuursdecreet dergelijke toets voor lokale besturen niet voorziet?”

36. De verwerende partij verwijst in haar laatste memorie naar het standpunt in het auditoraatsverslag.

37. De eerste tussenkomende partij stelt nog in haar laatste memorie, waar de tweede tussenkomende partij zich bij aansluit, dat de gehele kritiek die de verzoekende partij aanvoert in de laatste memorie lijnrecht ingaat tegen de voormelde passus van de memorie van toelichting bij het Bestuursdecreet, waarbij zelfs, bijna anticiperend op de huidige zaak, door de decreetgever in zeer duidelijke bewoordingen werd gesteld: “[T]en overvloede, en om alle onduidelijkheid uit te sluiten: niet alle bestuursdocumenten zijn per definitie vatbaar voor openbaarmaking”.

De verwijzing naar arrest nr. 258.576 van 25 januari 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.258.576) doet volgens haar niet anders besluiten. Middels een uiterst geïsoleerd citaat wil de verzoekende partij doen uitschijnen dat “zodra bepaalde informatie in het bezit is van een overheidsinstantie, het om een

bestuursdocument [gaat] waarop de regels inzake de openbaarheid van toepassing zijn”. In het betrokken arrest verwijst het voormeld citaat naar de definitie van een ‘bestuursdocument’, zoals gedefinieerd in artikel I.4, 3°, van het Bestuursdecreet (te weten: “alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie”). Deze (inderdaad ruime) definitie moet uiteraard wel samen worden gelezen met de memorie van toelichting die dienaangaande expliciet stelt: “[h]et spreekt vanzelf dat de definitie van het begrip bestuursdocument niet tot gevolg heeft dat alle documenten die in het bezit zijn van een personeelslid van een overheidsinstantie als bestuursdocumenten moeten beschouwd worden: documenten die niets te maken hebben met de publieke taak van de overheidsinstanties vallen er uiteraard niet onder”.

In zoverre de verzoekende partij nog stelt dat, wat de ‘lokale overheden’ betreft, “het ‘publieke taak’-criterium niet plots, zonder enige grondslag in de tekst van het Bestuursdecreet, als bijkomende voorwaarde gehanteerd kan worden”, mist ook dit argument feitelijke en juridische grondslag gelet op de memorie van toelichting bij het Bestuursdecreet waarin in niet mis te verstane bewoordingen, zelfs “ten overvloede, en om alle onduidelijkheid uit te sluiten”, werd verduidelijkt dat niet alle bestuursdocumenten per definitie vatbaar voor openbaarmaking zijn. Daar waar de verzoekende partij ten slotte nog een beleidsargument tracht te ontwikkelen in die zin dat de benadering die de auditeur en de tussenkomende partijen voorstaan, zou impliceren “dat voortaan bij elk verzoek tot openbaarmaking gericht aan een lokale overheid bijkomend moet worden afgewogen of het al dan niet om de uitoefening van een ‘publieke taak’ gaat”, merkt de eerste tussenkomende partij op dat deze beperking ten aanzien van alle overheidsinstanties geldt. Zelfs in de (foutieve) redenering dat de voormelde beperking enkel voor de ‘instellingen met een publieke taak’ zou gelden, valt niet in te zien waarom specifiek voor deze instellingen een uitzondering zou moeten worden gemaakt. Omgekeerd zou dit impliceren dat alle andere overheidsinstanties (en dus niet enkel de ‘lokale overheden’), “integraal en zonder enige beperking” onderhevig zouden zijn aan de openbaarheidsregelgeving, wat niet realistisch is. Alleen al omwille van de diverse uitzonderingsgronden die het Bestuursdecreet op dit vlak bevat, gaat deze laconieke stelling niet op. Er anders over oordelen zou pas

een beleidsmatige catastrofe veroorzaken waarbij de openbaarheidsregeling te pas en te onpas kan worden misbruikt om zonder rem allerlei informatie van overheidsinstanties te bekomen, puur omwille van de reden dat deze informatie “in het bezit” van een overheidsinstantie zou zijn.

Prejudiciële vragen hoeven slechts gesteld te worden als zij voor de oplossing van het geschil nuttig zijn. Gelet op wat voorafgaat, blijkt volgens de eerste tussenkomende partij afdoende dat er geen nood is aan het stellen van de geformuleerde prejudiciële vraag. Voorts is de vraag volgens de eerste tussenkomende partij suggestief in zoverre ze enkel is toegespitst op de ‘lokale overheden’, terwijl het ‘publieke taak’-criterium niet enkel voor de ‘lokale overheden’ maar voor alle overheidsinstanties geldt. Bovendien is het verzoek tot het stellen van een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof laattijdig en ook louter ingegeven vanuit dilatoire doeleinden.

Beoordeling

Belang bij het middel

38. Wat de ontvankelijkheid van het middel betreft, werpen de eerste en tweede tussenkomende partijen dezelfde excepties op die zij ten aanzien van het beroep als dusdanig hebben geformuleerd, die hoger werden verworpen (zie *sub* 22 tot 25 en 26 tot 30). Om dezelfde redenen worden deze excepties verworpen voor zover daarbij het belang bij het middel wordt betwist.

Voor zover de eerste tussenkomende partij nog stelt dat de verzoekende partij eveneens een belang bij het middel ontbeert aangezien zich geen afzonderlijke weigeringsbeslissing voor de opdrachthoudende verenigingen opdringt, nu deze, net zoals voor haar het geval is, enkel onder het toepassingsgebied van hoofdstuk 3 van het Bestuursdecreet vallen wat hun publieke taken betreft, houdt deze exceptie verband met de grond van de zaak.

Ten gronde

39. Artikel I.3 van het Bestuursdecreet luidt:

“In dit decreet wordt verstaan onder:

[...]

5° lokale overheden:

- a) de gemeenten;
- b) de districten;
- c) de provincies;
- d) de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;
- e) de samenwerkingsvormen, vermeld in deel 3, titel 3, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;
- f) de interlokale onderwijsvereniging, vermeld in het decreet van 28 november 2008 betreffende de interlokale onderwijsvereniging (ILOV);
- g) de welzijnsverenigingen, vermeld in deel 3, titel 4, hoofdstuk 2, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;
- h) de autonome verzorgingsinstellingen, vermeld in deel 3, titel 4, hoofdstuk 3, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;
- i) de verzelfstandigde agentschappen die opgericht zijn door een provincie of een gemeente;
- j) de polders en de wateringen;
- k) de besturen van de erkende kerk- of geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten;

6° instellingen met een publieke taak: instellingen die niet behoren tot de Vlaamse overheid of tot een lokale overheid maar die voldoen aan al de volgende kenmerken:

- a) ze zijn opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn;
- b) ze bezitten rechtspersoonlijkheid;
- c) 1) ofwel worden ze voor meer dan de helft gefinancierd door de Vlaamse overheid, een lokale overheid of een andere instelling met een publieke taak;
2) ofwel hebben de Vlaamse overheid, een lokale overheid of een andere instelling met een publieke taak meer dan de helft van de stemmen in de raad van bestuur;
3) ofwel staat hun beheer onder toezicht van de Vlaamse overheid, een lokale overheid of een andere instelling met een publieke taak;”

Luidens artikel I.4, 3°, van het Bestuursdecreet wordt onder “bestuursdocumenten” verstaan: “alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie”.

Volgende bepalingen van titel II, hoofdstuk 3. ‘Toegang tot bestuursdocumenten’ van het Bestuursdecreet zijn in deze zaak relevant:

“Afdeling 1. Algemene bepalingen

Art. II.26

Dit hoofdstuk regelt het recht om bestuursdocumenten te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, vermeld in artikel 32 van de Grondwet, om uitleg te krijgen bij bestuursdocumenten en om persoonsgegevens in bestuursdocumenten te laten verbeteren.

[...]

Art. II.28

1 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.

Wat betreft de instellingen met een publieke taak die voldoen aan de voorwaarde, vermeld in artikel I.3, 6°, c), 1), maar niet aan de voorwaarden, vermeld in artikel I.3, 6°, c), 2) of 3), is dit hoofdstuk alleen van toepassing op de bestuursdocumenten die betrekking hebben op beslissingen die derden binden.

[...]

Afdeling 2. Principes

Art. II.31

De overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, zijn verplicht aan iedereen die erom verzoekt, de gewenste bestuursdocumenten openbaar te maken door er inzage in te verlenen of er een afschrift van te overhandigen, of er uitleg over te verschaffen.

[...]

Art. II.32

Een bestuursdocument dat in het bezit is van een personeelslid van een overheidsinstantie als vermeld in artikel II.28, § 1, is een bestuursdocument dat in het bezit is van die instantie als het bestuursdocument betrekking heeft op de uitoefening van de taken van die instantie.

[...]

Afdeling 3. Uitzonderingen op de openbaarheid van bestuursdocumenten

Art. II.33

Tenzij het belang van de openbaarheid primeert, mogen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag afwijzen:

[...]

2° als de aanvraag betrekking heeft op bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn;

3° als de aanvraag betrekking heeft op interne communicatie.

Art. II.34

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.

Art. II.35

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;

[...]

3° het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie, als die informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is met de openbaarheid instemt;

4° de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te krijgen;

[...].”

40. Zoals hoger in punt 29 is vastgesteld, blijkt uit de bestreden beslissing dat de Beroepsinstantie de twee beroepen van de verzoekende partij gericht tegen de twee weigeringsbeslissingen in één enkele (formele) beslissing als onontvankelijk heeft beschouwd, met als enige motief dat Fluvius, wat de niet-gereguleerde glasvezelactiviteit betreft die het voorwerp uitmaakt van het openbaarheidsverzoek, niet valt onder ‘de instellingen met een publieke taak, wat hun publieke taak betreft’, in de zin van artikel II.28, § 1, eerste lid, 3°, van het Bestuursdecreet. In het dictum van de bestreden beslissing wordt uitdrukkelijk besloten tot de onontvankelijkheid van het beroep van de verzoekende partij “tegen de weigeringsbeslissingen van Fluvius en de leden van de groep Fluvius”.

Aldus wordt vastgesteld dat de Beroepsinstantie ervan is uitgegaan dat “de leden van Fluvius”, zijnde de in het kader van de intergemeentelijke samenwerking opgerichte opdrachthoudende verenigingen als bedoeld in artikel 398 van het decreet van 22 december 2017, dat deel uitmaakt van Deel 3, Titel 3, Hoofdstuk 3, van dit decreet, gelijk te stellen zijn met “Fluvius” zelf, wat het personeel toepassingsgebied van hoofdstuk 3. ‘Toegang tot

bestuursdocumenten’ betreft zoals bepaald in artikel II.28, § 1, van het Bestuursdecreet.

Hoewel zowel de ‘lokale overheden’ als de ‘instellingen met een publieke taak’ onder toepassing vallen van de regeling inzake openbaarheid van bestuur zoals vervat in het Bestuursdecreet, heeft artikel II.28, § 1, van dit decreet – anders dan het geval is voor de ‘instellingen met een publieke taak’ zoals gedefinieerd in artikel I.3, 6°, van het Bestuursdecreet – voor de ‘lokale overheden’, waaronder, luidens artikel I.3, 5°, e), van het Bestuursdecreet, “de samenwerkingsvormen, vermeld in deel 3, titel 3, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur” ressorteren, niet voorzien in een beperking van het personeel toepassingsgebied tot “wat hun publieke taken betreft”. Overigens is artikel I.3, 6°, van het Bestuursdecreet duidelijk. Het viseert ‘instellingen met een publieke taak’ en dat zijn, luidens die bepaling, instellingen die niet behoren tot de Vlaamse overheid (*cfr.* art. I.3.1°) of tot een lokale overheid (*cfr.* art. I.3.5°). Een andere interpretatie gaat in tegen de woordelijke bepalingen van het Bestuursdecreet.

Deze interpretatie vindt ook bevestiging in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat het Bestuursdecreet is geworden. Onder artikel I.3, “Punt 5°” (*Parl. St.* VI. Parl. 2017-2018, nr. 1656/1, 21) wordt gesteld dat de definitie van het begrip “lokale besturen” is gebaseerd op (onder meer) artikel 4 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, met dien verstande dat de terminologie is geactualiseerd en aangepast aan het (op dat ogenblik recent aangepaste) decreet van 20 december 2017. In voornoemd artikel 4 van het (opgeheven) decreet van 26 maart 2004 was sprake van “gemeenten” en “verenigingen van provincies en gemeenten, bedoeld in de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales, en de samenwerkingsvormen zoals geregeld in het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking”. Ook daarin was, wat de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden betreft, niet voorzien in een beperking tot “wat hun publieke taken betreft”.

41. Het citaat in de memorie van toelichting bij artikel I.4, punt 3° dat het begrip ‘bestuursdocumenten’ verduidelijkt, zoals dat (beperkt) is aangehaald door de tussenkomenende partijen, overtuigt niet om de voornoemde vaststelling te ontkrachten. Het luidt namelijk als volgt:

“Het spreekt vanzelf dat de definitie van het begrip bestuursdocument niet tot gevolg heeft dat alle documenten die in het bezit zijn van een personeelslid van een overheidsinstantie als bestuursdocumenten moeten beschouwd worden: documenten die niets te maken hebben met de publieke taak van de overheidsinstanties vallen er uiteraard niet onder: privédocumenten van personeelsleden (zie ook toelichting bij artikel II.32), documenten van instanties die naast een publieke taak ook andere activiteiten ontplooiën die niet beogen te voorzien in een behoefte van algemeen belang, maar bijvoorbeeld een zuiver commercieel karakter hebben, worden alleen als bestuursdocumenten beschouwd in de mate dat ze betrekking hebben op die publieke taak.

Ten overvloede, en om alle onduidelijkheid uit te sluiten: niet alle bestuursdocumenten zijn per definitie vatbaar voor openbaarmaking of hergebruik. Aanvragen moeten uiteraard getoetst worden aan de bepalingen van titel II, hoofdstuk 3, respectievelijk hoofdstuk 4 (*Parl. St. VI. Parl. 2017-2018, nr. 1656/1, 26*).”

Dit citaat betreft niet het personeel toepassingsgebied van hoofdstuk 3, zoals bepaald in artikel II.28, § 1, van het Bestuursdecreet (welke overheidsinstanties), doch de definitie van het begrip ‘bestuursdocument’ in artikel I.4, 3°, van het Bestuursdecreet, en raakt aldus het materieel toepassingsgebied van (onder meer) hoofdstuk 3 (welke documenten).

Artikel I.4, 3°, van het Bestuursdecreet bepaalt dat, voor de toepassing van het decreet, onder ‘bestuursdocumenten’ dient te worden verstaan: “alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie.” De decreetgever heeft aan het begrip ‘bestuursdocumenten’ aldus een zeer ruime invulling gegeven. Zodra bepaalde informatie in het bezit is van een overheidsinstantie, gaat het om een bestuursdocument waarop de regels inzake de openbaarheid van bestuur van toepassing zijn.

Voor zover in voornoemd citaat wordt verwezen naar “privédocumenten van personeelsleden” wordt in de memorie van toelichting

verduidelijkt dat met artikel II. 32 wordt verhinderd “dat een document aan de openbaarmaking wordt onttrokken louter door het feit dat een personeelslid zou beweren dat bepaalde gegevens zijn persoonlijk bezit zijn of zich bij hem thuis bevinden”, en dat “[d]ocumenten, brieven, enzovoort die de private relatie van het personeelslid met de overheid en met andere personen betreffen, [...] buiten de definitie van het bedoelde begrip bestuursdocument [vallen]”. Bestuursdocumenten die in het bezit zijn van een personeelslid, die betrekking hebben op de uitoefening van zijn functionele bevoegdheden, komen wel voor openbaarheid in aanmerking (*Parl. St.* VI. Parl. 2017-2018, nr. 1656/1, 55-56). Hieruit kan niet worden afgeleid dat de lokale overheden enkel tot de openbaarmaking van hun bestuursdocumenten zouden verplicht zijn “wat hun publieke taken betreft”. Een dergelijke bijkomende toets bij elk verzoek tot openbaarmaking gericht aan een lokale overheid vindt geen grondslag in het Bestuursdecreet.

Voor zover in voornoemd citaat – ter verduidelijking van het begrip ‘bestuursdocumenten’ – nog wordt gesteld dat “documenten van instanties die naast een publieke taak ook andere activiteiten ontplooien die niet beogen te voorzien in een behoefte van algemeen belang, maar bijvoorbeeld een zuiver commercieel karakter hebben, [...] alleen als bestuursdocumenten [worden] beschouwd in de mate dat ze betrekking hebben op die publieke taak”, worden enkel de ‘instellingen met een publieke taak’ geïnviseerd. In de mate de documenten waarvan inzage wordt gevraagd de andere activiteiten dan hun publieke taak betreft, kunnen zij bijgevolg niet als bestuursdocumenten worden beschouwd en vallen deze documenten niet onder het toepassingsgebied van artikel II.28, § 1, 3°, van het Bestuursdecreet.

Voor de opdrachthoudende verenigingen, zijnde ‘lokale overheden’ in de zin van artikel II.28, § 1, 2°, van het Bestuursdecreet, geldt aldus niet de beperking dat zij enkel tot de openbaarmaking van hun bestuursdocumenten zouden zijn verplicht “wat hun publieke taken betreft”. Wel dienen de aanvragen tot openbaarmaking wat de bestuursdocumenten van deze lokale overheden betreft, te worden getoetst aan de uitzonderingen op het recht op openbaarheid van

bestuursdocumenten zoals bepaald in de artikelen II.33 tot II.39 van het Bestuursdecreet, zoals de raadslieden van Fluvius in naam en voor rekening van de opdrachthoudende verenigingen in de weigeringsbeslissing van 9 september 2022 te dezen hebben gedaan.

42. De overwegingen in de bestreden beslissing inzake de vraag of glasvezelactiviteiten binnen de publieke taak van Fluvius vallen, kunnen om de voornoemde redenen de niet-ontvankelijkheid van het beroep tegen de beslissing die Fluvius in naam en voor rekening van de opdrachthoudende verenigingen heeft genomen, niet schragen.

Bijgevolg is het tweede middel gegrond in de mate daarin wordt aangevoerd dat de verwerende partij, door het beroep van de verzoekende partij gericht tegen de weigeringsbeslissing van “de leden van de groep Fluvius” als onontvankelijk te beschouwen, de artikelen I.3, 5°, e) en II.28, § 1, van het Bestuursdecreet en de materiële motiveringsplicht heeft geschonden.

43. Gelet op het voorgaande, is er geen reden om de door de verzoekende partij, in ondergeschikte orde, verzochte prejudiciële vraag te stellen. Het stellen van een “prejudiciële” vraag aan het Grondwettelijk Hof heeft immers slechts zin als het antwoord op die vraag nuttig is om tot een uitspraak te komen, terwijl hiervoor is gebleken dat het antwoord te dezen niet onontbeerlijk is om uitspraak te doen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de Beroepsinstantie openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie van 28 oktober 2022 waarbij de beroepen van 29 september 2022 van de verzoekende partij “tegen de weigeringsbeslissingen van Fluvius en de leden van de groep Fluvius d.d. 9 september 2022” als onontvankelijk worden beschouwd.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

3. De tussenkommende partijen worden, ieder voor de helft, verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 300 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op een april tweeduizend vijftwintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques