

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**IXe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 266.709 van 19 mei 2026  
in de zaak A. 244.660/IX-10.871**

In zake : de BV INTERMECA  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Jan Ghysels en Yves Sacreas  
kantoor houdend te 1050 Elsene  
Marsveldplein 5 bus 5  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Sofie Logie en Niels Lemaire  
kantoor houdend te 8500 Kortrijk  
Beneluxpark 27B  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 15 april 2025, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur, van 18 februari 2025 met kenmerk OVB/2025/043 strekkende tot gedeeltelijke gegrondverklaring en gedeeltelijke verwerping van het beroep van de bv Intermeca van 3 januari 2025.

*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.

Auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 maart 2026.

Staatsraad Jim Deridder heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Yves Sacreas, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Niels Lemaire, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

### *III. Feiten*

3.1. In het kader van de aanleg van een nieuw op- en afrittencomplex aan de A12 ter hoogte van Londerzeel en Meise neemt de bevoegde Vlaamse minister op 22 maart 2024 een voorlopig onteigeningsbesluit.

De verzoekende partij is eigenaar van enkele percelen die (deels) worden onteigend. De te onteigenen oppervlakten worden op het onteigeningsplan aangeduid als de innames 16, 18 en 30.

3.2. In het licht van de onderhandelingen over een minnelijke schikking vraagt de verzoekende partij, alvorens formeel een beroep te doen op haar “recht om bestuursdocumenten te raadplegen en er een afschrift van te krijgen”, op 7 november 2024 de Vlaamse Belastingdienst (“Vlabel”) naar de

‘vergelijkingspunten’ waarop de voorgestelde onteigeningsvergoeding steunt, omdat deze informatie “essentieel [is] om onderhandelingen te kunnen voeren over de vergoeding zoals deze thans wordt voorgesteld”.

3.3. Met een e-mail van 21 november 2024 antwoordt Vlabel dat aan deze vraag geen gunstig gevolg kan worden gegeven omdat er “geen rechtsgrond [is] die toelaat om de vergelijkingspunten te delen” en er “[n]aar privacy toe [...] binnen het huidige juridisch kader geen wettelijke basis is om de vergelijkingspunten te kunnen/mogen doorgeven”.

3.4. Op 26 november 2024 richt de verzoekende partij zich vervolgens tot Vlabel met een formeel verzoek tot openbaarheid van bestuursdocumenten:

“Met toepassing van artikel 32 van de Grondwet en de artikelen II.26 en II.40 van het Bestuursdecreet vragen wij namens cliënte thans afschrift van het schattingsverslag met weergave van de vergelijkingspunten waarop de voorgestelde vergoeding is gebaseerd.

Artikel 16 van de Grondwet bepaalt dat niemand uit zijn eigendom kan worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling. Ook artikel 3, § 5 Onteigeningsdecreet bepaalt dat onteigening overeenkomstig artikel 16 van de Grondwet, slechts mogelijk is na een billijke en voorafgaande schadeloosstelling. Op grond van artikel 6, 2° Onteigeningsuitvoeringsbesluit dient de onteigenende instantie de voorgestelde onteigeningsvergoeding in haar geheel en in haar samenstellende delen toe te lichten aan de kandidaat-onteiende. Artikel 9, eerste lid Onteigeningsuitvoeringsbesluit stelt verder dat de bepaling van de voorgestelde vergoeding in concreto dient te gebeuren en er in dat verband rekening moet worden gehouden met de specifieke kenmerken zoals de duur, het type en de omvang van het gebruik van het goed of zakelijk of persoonlijk recht, en van de activiteit waarvoor het goed of zakelijk of persoonlijk recht gebruikt wordt. Hoe de onteigenende instantie daarbij is tewerk gegaan kan alleen maar blijken uit het schattingsverslag. Het is daarom dan ook dat cliënte belang heeft bij de inzage en het verkrijgen van een afschrift van het schattingsverslag en de vergelijkingspunten waarop het is gebaseerd. De memorie van toelichting bij het Onteigeningsdecreet bepaalt allicht dan ook niet zonder reden dat tijdens de onderhandelingen de elementen van het schattingsverslag moeten worden toegelicht (zie Parl.St. VI.Parl. 2016-17, nr. 999/1, 47).

Voor de vraag tot inzage van het schattingsverslag en de bijhorende vergelijkingspunten waarop de voorgestelde onteigeningsvergoeding is gebaseerd bestaat er dus weldegelijk een rechtsgrond.

Wat de beweerdelijke inbreuk op de privacy betreft stellen wij vast dat in de e-mail van 21 november 2024 zulks in abstracto wordt ingeroepen en er niet in feite en in rechte wordt gemotiveerd hoe er door de inzage van de vergelijkingspunten waarop de voorgestelde vergoeding is gebaseerd, inbreuk zou worden gepleegd op de privacy. Wanneer een akte houdende verkoop van onroerende goederen wordt verleden dient deze daarnaast op grond van artikel 3.30 Burgerlijk Wetboek (oud artikel 1 Hypotheekwet) ook te worden overgeschreven in de registers van het kantoor Rechtszekerheid. Doordat een partij haar medewerking verleent aan het verlijden van een akte houdende overdracht van onroerende goederen verleent een partij dan ook instemming met deze overschrijving en de openbaarheid die daaraan is gekoppeld. Van een inbreuk op de privacy kan dan ook geen sprake zijn. Wij vragen op grond van de artikelen II.26 e.v. van het Bestuursdecreet thans dan ook formeel om een afschrift van het schattingsverslag met de vergelijkingspunten waarop de bijgevoegde ‘detailberekening vergoeding’ is gebaseerd.”

Op dit verzoek tot openbaarmaking ontvangt de verzoekende partij geen antwoord.

3.5. Op 3 januari 2025 stelt de verzoekende partij een bestuurlijk beroep in bij de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie (“de beroepsinstantie”) tegen het uitblijven van een beslissing van Vlabel aangaande haar verzoek.

3.6. Bij beslissing van 18 februari 2025 verklaart de beroepsinstantie het bestuurlijk beroep gedeeltelijk gegrond en beveelt zij Vlabel om aan de verzoekende partij “een afschrift te bezorgen [...] van het eerste deel van het schattingsverslag, met name vanaf bladzijde 1 tot en met het punt ‘a) schattingsmethode’ op bladzijde 26”. Voor het overige wordt het beroep afgewezen.

Dit is de bestreden beslissing, die steunt op de volgende overwegingen:

“Om met kennis van zaken over het beroep te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie op 13 februari 2025 contact opgenomen met Vlabel, vooreerst om kennis te kunnen nemen van het betrokken schattingsverslag en tevens om Vlabel in de gelegenheid te stellen om wat meer duiding te verstrekken over dit dossier.

Vlabel heeft intussen de nodige informatie verstrekt aan de beroepsinstantie, aan wie het thans toekomt om te oordelen over het beroep.

Het betreffende schattingsverslag, dat door Vlabel aan de beroepsinstantie werd bezorgd, heeft betrekking op de schatting van de venale waarde plus onteigeningsvergoedingen in het kader van de ‘heraanleg kruispunt A12, Londerzeel – Meise’ van de goederen van verzoeker te Wolvertem (Meise), en bevat de volgende onderdelen:

- Opdracht en doel;
- Identificatie van de te schatten goederen;
- Visualisatie van de te schatten goederen;
- Innameplan;
- Kadastrale gegevens;
- Gegevens inzake de ligging;
- Gegevens inzake de bestemming;
- Overige juridische kenmerken;
- Kenmerken van het te schatten goed;
- Fotoreportage;
- Schatting:
  - a) schattingsmethode;
  - b) analyse van de vergelijkingspunten: bouwgrond;
  - c) analyse van de vergelijkingspunten: grond voor bedrijvigheid;
  - d) analyse van de vergelijkingspunten: bureel en magazijnen;
  - e) analyse van de vergelijkingspunten: grasland;
  - f) schatting – waardeberekening;
- Besluit.

De beroepsinstantie is van oordeel dat het eerste deel van het schattingsverslag voor openbaarmaking in aanmerking komt tot en met het punt ‘a) schattingsmethode’. Er worden in dat deel geen persoonsgegevens vermeld die afbreuk zouden kunnen doen aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen, aangezien verzoekers reeds met hen gecommuniceerd hebben. Er zijn ook geen andere uitzonderingsgronden die zich verzetten tegen de openbaarmaking van deze informatie.

Vanaf het punt ‘b) analyse van de vergelijkingspunten: bouwgrond’ tot en met het einde van het schattingsverslag kan de openbaarmaking evenwel niet toegestaan worden gelet op de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 1° van het Bestuursdecreet (die als bijkomende reden tot weigering werd opgegeven door Vlabel aan de beroepsinstantie). Voormeld artikel bepaalt dat een aanvraag om openbaarmaking dient afgewezen te worden indien het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het economisch, financieel of commercieel belang van een overheidsinstantie. Deze bepaling heeft tot doel de economische, financiële en commerciële belangen van instanties te beschermen tegen het risico van speculatieve daden die voorkennis van informatie kan meebrengen. Daarom moet er worden nagegaan of de eventuele openbaarmaking van het gevraagde schattingsverslag mogelijk voorkennis van informatie zou kunnen inhouden met risico op speculatieve daden.

Artikel II.35, 1° van het Bestuursdecreet vertoont een relatief karakter zodat het aan de beroepsinstantie toekomt te oordelen of het belang van de

ingeroepen uitzonderingsgrond in casu al dan niet opweegt tegen het belang van de openbaarmaking van het betrokken schattingsverslag.

Uit de dossiergegevens blijkt dat in het betrokken dossier (project van opdrachtgever Agentschap Wegen en Verkeer, hierna: AWV) op 22 maart 2024 een voorlopig onteigeningsbesluit werd genomen met het oog op de herinrichting van het kruispunt van de A12 met de Kerkhofstraat en Londerzeelsesteenweg door aanleg van een nieuwe op- en afrittencomplex Londerzeel- Zuid in Meise en Londerzeel.

De minnelijke onderhandelingen zitten op heden in een ultieme fase, zodat kortelings door AWV een definitief onteigeningsbesluit zal worden genomen met het oog op de verwerving van de beoogde percelen.

Daargelaten Vlabels argument dat de vergelijkingspunten tal van gegevens bevatten waarvan de openbaarmaking afbreuk zou doen aan de persoonlijke levenssfeer van de eigenaars van de goederen waarmee de goederen van verzoeker vergeleken worden (vergelijkingspunten bevatten traceerbare elementen, waarmee een particulier (eigenaar) kan worden geïdentificeerd), is er in casu ook een duidelijk financieel en economisch belang van de betrokken overheidsinstantie aanwezig. Dit belang vormt in dit concrete geval een beletsel tot openbaarmaking van het vermelde deel van het schattingsverslag (vanaf het punt 'b) analyse van de vergelijkingspunten: bouwgrond' tot en met het einde van het schattingsverslag), aangezien de openbaarmaking van deze informatie (zijnde de eigenlijke schatting op basis van vergelijkingspunten) in het huidige stadium de onderhandelingspositie van AWV zou aantasten.

Binnen de perken van artikel 16 van de Grondwet, dat bepaalt dat de onteigeningsvergoeding billijk moet zijn, mag AWV de percelen tegen zo gunstig mogelijke omstandigheden proberen te verwerven. De beroepsinstantie neemt redelijkerwijze aan dat de vrijgave van de betrokken informatie op vraag van verzoeker (betrokken eigenaar of diens raadsman) de onderhandelingsmarge van AWV in ruime mate zal teniet doen. Als een eigenaar tijdens de onderhandelingen de in opdracht van AWV geraamde waarde van hun eigendom kent, heeft de onderhandelaar nog maar weinig ruimte om over de vergoeding te onderhandelen. Een in de onteigening betrokken eigenaar met toegang tot het schattingsverslag en de schattingsprijs staat sterker in zijn onderhandelingspositie met de onteigenende overheid.

De beroepsinstantie is in casu van oordeel dat de belangenafweging waartoe artikel II.35, 1° van het Bestuursdecreet, zoals elke relatieve uitzonderingsgrond verplicht, niet tot een oordeel in het voordeel van verzoeker leidt. Er is geen openbaar belang, zoals geduid in de parlementaire voorbereiding bij het Bestuursdecreet, gemoeid met de openbaarmaking van het hiervoor vermelde informatie. De memorie van toelichting stelt immers m.b.t. de belangenafweging het volgende: 'De uitzonderingen worden alleen ingeroepen als het belang van de openbaarheid niet primeert. Daarmee wordt bedoeld: een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Deze bepaling betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover de belangen die met de uitzonderingen beschermd worden. Het gaat om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke

issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort..’ (Parl.St. VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 56).

In voorliggend geval dient de bescherming van het financieel en economisch belang van AWW, geacht te worden te primeren boven het openbaar belang dat met de openbaarheid zou gediend worden, aangezien dit laatste in casu niet voorhanden is. Het belang van verzoeker is immers geen openbaar belang doch enkel een louter privaat (commercieel) belang.

Bovendien heeft Vlabel in casu de gehanteerde vergelijkingspunten wel reeds in algemene zin gekaderd, en werd de prijsvork van de vergelijkingspunten mondeling toegelicht tijdens de onderhandeling van 6 november 2024, wat op het eerste gezicht in overeenstemming blijkt te zijn met de memorie van toelichting bij het Onteigeningsdecreet waarin te lezen is dat tijdens de onderhandelingen de elementen van het schattingsverslag moeten worden toegelicht (zie Parl.St. VI.Parl. 2016-17, nr. 999/1, 47). Er is niet bepaald dat (de elementen van) het schattingsverslag in afschrift ter kennis dient te worden gebracht aan de betrokken eigenaar(s).”

3.7. Bij besluit van 7 juli 2025 stelt de bevoegde Vlaamse minister het onteigeningsplan definitief vast.

#### *IV. Onderzoek van de middelen*

##### *A. Eerste middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

4. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 32 van de Grondwet, de artikelen II.31, eerste lid, en II.35, 1°, van het bestuursdecreet van 7 december 2018 (“bestuursdecreet”), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (“formelemotiveringswet”), de materiëlemotiveringsplicht, het beginsel van *fair play* en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij betoogt in essentie dat de bestreden beslissing bij de weigering van de openbaarheid hoe dan ook geen toepassing mocht maken van artikel II.35, 1°, van het bestuursdecreet, omdat de daarin vervatte uitzonderingsgrond die ziet op de bescherming van “een economisch, financieel of commercieel belang van de overheidsinstanties” enkel in het leven is

geroepen om de overheid te beschermen tegen speculatieve acties, terwijl het *in casu* gaat om de verwerving van gronden in het kader van het decreet van 24 februari 2017 ‘betreffende onteigening voor het algemeen nut’ (“onteigeningsdecreet”) waarbij de overheid niet optreedt als speler op de vrije markt, maar als uitvoerende macht. Door aldus ten onrechte die uitzonderingsgrond toe te passen, schendt de verwerende partij niet alleen artikel 32 van de Grondwet en de artikelen II.31, eerste lid, en II.35, 1°, van het bestuursdecreet (waaraan een verkeerde uitlegging wordt gegeven), maar ook de formelemotiveringswet en het zorgvuldigheidsbeginsel (door een verkeerde juridische grondslag te vermelden). Tot slot betoogt de verzoekende partij dat het beginsel van *fair play* is geschonden omdat de overheid met onoorbare middelen probeert om de verzoekende partij in de uitoefening van haar rechten te dwarsbomen.

5. In de memorie van wederantwoord betwist de verzoekende partij dat het middel onontvankelijk is voor zover het steunt op de schending van de formelemotiveringsplicht, omdat – anders dan de verwerende partij opwerpt – wel degelijk in het verzoekschrift is uiteengezet waarom die rechtsnorm geschonden wordt geacht. Bovendien blijkt uit de memorie van antwoord dat de verwerende partij haar verdediging ter zake heeft kunnen voeren. Wat betreft de overige rechtsnormen waarvan de schending wordt aangevoerd, handhaaft de verzoekende partij haar standpunt.

### *Beoordeling*

6. Voor zover de verwerende partij de onontvankelijkheid van het middel aanvoert in de mate dat het steunt op een schending van de formelemotiveringswet, moet worden vastgesteld dat de verzoekende partij uitdrukkelijk aangeeft dat zij die schending daarin gelegen ziet dat de bestreden beslissing steunt “op een rechtens verkeerde juridische grondslag”. Anders dan de verwerende partij opwerpt, voldoet de verzoekende partij daarmee aan de op haar rustende stelplicht.

De exceptie wordt verworpen.

7. De ingeroepen schending van alle andere in het middel aangevoerde rechtsnormen hangt samen met de beweerde miskenning van artikel II.35, 1°, van het bestuursdecreet, waarvan de verzoekende partij stelt dat die uitzonderingsgrond *ipso facto* niet kan worden toegepast op een onteigeningsprocedure.

Die stelling overtuigt niet.

8. Overeenkomstig artikel II.35, 1°, van het bestuursdecreet wijzen de in artikel II.28, § 1, van dat decreet genoemde instanties een aanvraag tot openbaarmaking af als zij van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het “economisch, financieel of commercieel belang van de overheidsinstanties”.

Met betrekking tot dit artikel II.35, 1°, is in de memorie van toelichting het volgende uiteengezet (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1656/1, 61):

“Deze uitzondering moet het beleid of de beleidsintenties van de instanties (algemeen belang) en de economische, financiële en commerciële belangen van alle instanties die onder de bevoegdheid van de gehele Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen, beschermen tegen het risico van speculatieve daden die voorkennis van informatie kan meebrengen. Deze uitzonderingsgrond beschermt onder andere de economische activiteiten van de investeringsmaatschappijen.

De decreetgever achtte een verdere beperking van deze uitzonderingsgrond niet nodig, gelet op de belangenafweging die voor het inroepen van deze uitzonderingsgrond verplicht is. Door deze belangenafweging zijn het immers alleen maar fundamentele belangen van de overheid die kunnen opwegen tegen de openbaarmaking en bijgevolg beschermd kunnen worden.”

9.1. De stelling van de verzoekende partij dat de in artikel II.35, 1°, van het bestuursdecreet bedoelde uitzonderingsgrond uitsluitend kan worden betrokken op acties van overheidsinstanties “op de vrije markt (bv. op de beurs)” en om die reden niet kan worden toegepast op onteigeningsprocedures, kan niet worden bijgevalen. Een dergelijke restrictieve lezing van deze bepaling volgt noch uit de tekst ervan, noch uit de memorie van toelichting, minstens slaagt de

verzoekende partij niet erin haar interpretatie overtuigend te onderbouwen. Alleszins is de vermelding van de “economische activiteiten van de investeringsmaatschappijen” in de memorie van toelichting louter illustratief – want “onder andere” – aangevoerd en dus niet te begrijpen als een exhaustieve opsomming of een exclusieve verwijzing naar de bedoelde economische activiteiten.

9.2. De omstandigheid dat de overheid in het kader van een onteigeningsprocedure “niet optreedt als speler op een vrije markt”, neemt niet weg dat er voorafgaand aan de onteigening onderhandelingen moeten worden gevoerd in een poging om het te onteigenen onroerend goed minnelijk te verwerven. Uit niets blijkt, minstens overtuigt de verzoekende partij niet ervan, dat in het kader van die onderhandelingen geen economisch, financieel of commercieel belang van een overheidsinstantie kán meespelen, noch dat elk risico op een speculatieve daad uitgesloten is, alleen maar omdat de onderhandelingen kaderen in de uitvoering van het onteigeningsdecreet. Bijgevolg overtuigt de verzoekende partij evenmin van haar standpunt dat het beschermde belang geheel vreemd is aan de onteigening.

Ten overvloede wordt vastgesteld dat ook het gebruik van het woord “voorkennis” in de memorie van toelichting niet ertoe kan doen besluiten dat de uitzondering enkel kan worden toegepast in het kader van een “vrije markt”. Er wordt immers slechts gerefereerd aan “voorkennis van informatie” en niet aan een meer specifieke rechtsfiguur zoals, bijvoorbeeld, ‘handel met voorkennis’, zodat daaruit evenmin een verband met de vrije markt kan worden gelegd.

10. Uit wat voorafgaat, volgt dat het eerste middel uitgaat van een onjuiste lezing van artikel II.35, 1°, van het bestuursdecreet en er daarom niet in slaagt te doen aannemen dat die uitzonderingsbepaling geen toepassing kon vinden in het voorliggende geval. Daardoor toont de verzoekende partij evenmin een schending aan van artikel 32 van de Grondwet, artikel II.31, eerste lid, van het bestuursdecreet, de formelemotiveringsplicht, de materiëlemotiveringsplicht of het zorgvuldigheidsbeginsel.

De Raad van State benadrukt voor de goede orde dat wat in dit eerste middel aan de orde is, gelet op de formulering ervan door de verzoekende partij, de vraag is of informatie die kadert in een onteigeningsprocedure *ipso facto* – en dus ongeacht de aard van de bestuursdocumenten waarvan de openbaarheid wordt gevraagd – aan de toepassing van artikel II.35, 1°, van het bestuursdecreet ontsnapt. Het is op die vraag dat hier ontkennend wordt geantwoord.

11. Daargelaten of *fair play* kan worden gerekend tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur of tot de algemene rechtsbeginselen, toont de verzoekende partij alleszins niet aan dat aan de voorwaarden is voldaan opdat tot een schending ervan kan worden besloten. Daarvoor is immers vereist dat het bestuur moedwillig onzorgvuldig handelt met als oogmerk de verzoekende partij te belemmeren om haar rechten uit te oefenen.

Te dezen bewijst de verzoekende partij niet de onzorgvuldigheid op zich en de loutere bewering in de memorie van wederantwoord dat de verwerende partij “zich bewust is van haar eigen handelen wanneer zij de vergelijkingspunten achterhoudt” volstaat, nog afgezien van de laattijdige aanvoering ervan, niet om te doen aannemen dat de bestreden beslissing werd genomen op grond van het kwaadwillig opzet om de uitoefening van haar rechten te schaden of volledig te verhinderen, temeer nu het schattingsverslag gedeeltelijk openbaar werd gemaakt.

12. Het eerste middel is ongegrond.

#### *B. Tweede middel*

##### *Standpunt van de partijen*

13. De verzoekende partij steunt een tweede middel op een schending van artikel 32 van de Grondwet, de artikelen II.31 en II.35, 1°, van het bestuursdecreet en de artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet, in samenhang met de materiëlemotiveringsplicht, het beginsel van *fair play* en het

zorgvuldigheidsbeginsel, alsook in samenhang met artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

De verzoekende partij bekritiseert de wijze waarop de beroepsinstantie de in artikel II.35 van het bestuursdecreet voorgeschreven belangenafweging heeft uitgevoerd. De redenering dat er *in casu* geen openbaar belang is gemoeid met de openbaarmaking van de vergelijkingspunten, maar slechts een louter privaat of commercieel belang in hoofde van de verzoekende partij, steunt volgens haar op een foutieve interpretatie van de Grondwet en het bestuursdecreet en is bovendien onvoldoende onderbouwd of toegelicht. Bovendien is de overweging dat een in een onteigening betrokken eigenaar met toegang tot het schattingsverslag en de schattingsprijs sterker staat in zijn onderhandelingspositie met de overheid naar het oordeel van de verzoekende partij veeleer een argument *pro* openbaarmaking, aangezien die overheid krachtens artikel 15 van het onteigeningsdecreet een onderhandelingsplicht heeft die zij te goeder trouw moet uitvoeren – een aspect dat ten onrechte in de beoordeling ontbreekt. Voorts maakt de beroepsinstantie volgens de verzoekende partij nergens concreet hoe de openbaarmaking de financiële en economische belangen van het agentschap Wegen en Verkeer (“AWV”) zou schaden, terwijl het precies die belangen zijn die tegen de openbaarmaking kunnen opwegen. Het weigeren van de vrijgave van de vergelijkingspunten bij onderhandelingen tussen burger en overheid in het kader van een mogelijke onteigening, behoort volgens de verzoekende partij bovendien duidelijk tot de “grote maatschappelijke issues” en raakt aan de openbare orde, omdat de bescherming van het eigendomsrecht van de burger tegen de overheid een van de fundamenteën van de Belgische rechtsstaat is en van openbaar belang, gelet op artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Het grieft de verzoekende partij in dat verband ook dat de beroepsinstantie artikel 16 van de Grondwet niet in haar belangenafweging betreft, terwijl de verzoekende partij in detail haar argumentatie in dat verband heeft uiteengezet. Wanneer de beroepsinstantie stelt dat AWV binnen de perken van artikel 16 van de Grondwet de betrokken percelen tegen zo gunstig mogelijke voorwaarden mag proberen te verwerven, kan niet op tegensprekelijke wijze worden vastgesteld of de voorgestelde onteigeningsvergoeding daadwerkelijk

billijk is, aangezien de vergelijkingspunten alleen door Vlabel gekend zijn. De beroepsinstantie maakt evenmin duidelijk, zo stelt de verzoekende partij, waarom de gevraagde openbaarmaking de onderhandelingsruimte van AWV onredelijk zou beperken en geeft nergens aan dat de openbaarmaking zou leiden tot een te hoge vergoeding van de verzoekende partij. De verzoekende partij besluit uit dit alles dat de belangenafweging zoals uitgevoerd door de beroepsinstantie, artikel 32 van de Grondwet en de artikelen II.31 en II.35, 1°, van het bestuursdecreet schendt. Zij stipt nog aan dat het standpunt van de beroepsinstantie met betrekking tot de openbaarmaking van een schattingsverslag bij minnelijke onderhandelingen in arrest nr. 257.841 van 10 november 2023 reeds onwettig werd bevonden.

Door het achterhouden van de gevraagde gegevens toont de overheid naar het oordeel van de verzoekende partij ook een gemis aan *fair play*, aangezien zij de verzoekende partij door onoorbare middelen het verkrijgen van haar recht probeert te bemoeilijken. De beslissing die steunt op een gebrekkige belangenafweging, waarbij bovendien de argumenten van de verzoekende partij over de bescherming van het eigendomsrecht niet worden besproken of niet op afdoende wijze worden weerlegd, acht zij niet naar recht gemotiveerd en dus in strijd met de formelemotiveringsplicht, in samenhang gelezen met de materiëlemotiveringsplicht, het *fair play*-beginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, alsook in samenhang met artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

14. De verwerende partij zet in de memorie van antwoord uiteen dat de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 1°, van het bestuursdecreet volledig correct werd toegepast, aangezien de economische en financiële belangen van AWV door de openbaarmaking in gevaar kunnen komen, namelijk door de onderhandelingspositie van AWV volledig teniet te doen. Voorts meent de verwerende partij dat het door de verzoekende partij aangevoerde belang bij de openbaarmaking niet valt onder de in de memorie van toelichting aangehaalde belangen en dat het beschermen van het financieel en economisch belang van AWV in het licht van de gemaakte belangenafweging hoger ligt. Ter zake hekelt de verwerende partij vooreerst de stelling van de verzoekende partij dat de

openbaarmaking van bestuursdocumenten op zich ten bate is van het algemeen belang. Die stelling doet volgens haar volledig afbreuk aan de doelstelling van de decreetgever om de vereiste belangenafweging te laten uitvoeren met een openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend. In de veronderstelling dat openbaarmaking op zich al zulk een belang uitmaakt, is het belang van de expliciet voorziene belangen volledig nutteloos. Zij vervolgt dat bij de belangenafweging rekening werd gehouden met de onderhandelingsplicht die voortvloeit uit artikel 15 van het onteigeningsdecreet, alsook met artikel 16 van de Grondwet. De kritiek van de verzoekende partij dat de specifieke onderhandelingsplicht vanwege de verzoekende partij niet expliciet in de bestreden beslissing is opgenomen, is voor de verwerende partij niet dienstig, aangezien die decretale verplichting niet als een met de openbaarmaking gediend openbaar belang kan worden gezien. Het staat namelijk recht tegenover de decretale onderhandelingsplicht van de onteigenende overheid, die overigens evenmin als een met de openbaarmaking gediend openbaar belang kan worden beschouwd. Verder kan er volgens de verwerende partij geen belangenafweging worden gemaakt tussen meer dan twee belangen. Het feit dat in de bestreden beslissing expliciet is verwezen naar artikel 16 van de Grondwet en de billijke onteigeningsvergoeding doet niet anders besluiten dan dat de beroepsinstantie een volledige en degelijke belangenafweging heeft gemaakt. De bestreden beslissing, zo stipt de verwerende partij aan, vermeldt expliciet dat de openbaarmaking van de vergelijkingspunten de onderhandelingspositie van AWV zou aantasten. Zij voegt eraan toe dat een risico op speculatieve daden hierbij van belang is. Doordat de verzoekende partij met de openbaarmaking kennis krijgt van de informatie die normaal enkel gekend is door het bestuur, bevindt zij zich in een bevoorrechte situatie die gelijk te stellen is met het bezitten van voorkennis van informatie. Zonder die openbaarmaking zou de verzoekende partij immers pas na de onderhandelingen te weten kunnen komen op welke specifieke vergelijkingspunten de verwerende partij haar waardebeoordeling steunt. Dat er sprake kan zijn van speculatieve daden staat voor de verwerende partij ontegenzeggelijk vast. Vanaf de bekendmaking van het voornemen om onroerende goederen te onteigenen, en zeker vanaf de bekendmaking van de voorlopige onteigeningsbeslissing samen met het onteigeningsplan, worden de bij de onteigening betrokken onroerende goederen

feitelijk onverkoopbaar. Desalniettemin is er geen enkele juridische regel die de verkoop van het onroerend goed aan een derde tijdens de onderhandelingsperiode verbiedt. Door de openbaarmaking van de vergelijkingspunten kan de verzoekende partij kennis krijgen van de maximale prijs die de onteigenende overheid voor het onroerend goed wil geven. Die informatie biedt de mogelijkheid voor de verzoekende partij om te speculeren. Zij kan dan namelijk het onroerend goed aan een derde verkopen met een meerwaarde in vergelijking met de marktprijs. Deze derde, die ook op de hoogte is van de maximale prijs die de onteigenende overheid zou betalen, kan het onroerend goed boven de marktwaarde aankopen en speculeren op een hogere ‘verkoopprijs’ bij de onderhandelingen met de onteigenende overheid. Zowel de verzoekende partij als eigenaar, als een derde kunnen dus met de openbaargemaakte informatie speculatieve daden stellen, zo besluit de verwerende partij. Het staat voor haar dan ook vast dat terecht een beroep is gedaan op de uitzonderingsgrond in artikel II.35, 1°, van het bestuursdecreet.

Het gegeven dat de mogelijkheid om te kiezen voor onteigening voorbehouden blijft voor de overheid en van openbare orde is, betekent voor de verwerende partij niet dat alles omtrent de onteigeningsprocedure van openbare orde is. De onderhandelingen die plaatsvinden zijn, net als de concrete verkoopprijs, geenszins van openbare orde en evenmin is er volgens de verwerende partij sprake van een groot maatschappelijk issue. Grote maatschappelijke issues kunnen worden omschreven als complexe en vaak structurele problemen die een grote groep mensen binnen een samenleving raken, waarbij er verschillende meningen en belangen zijn en er geen eenvoudige oplossing bestaat. Een minnelijke onderhandelingsprocedure in het kader van de betrokken onteigening valt naar het oordeel van de verwerende partij niet onder dit toepassingsgebied. Bovendien toont de verzoekende partij volgens haar op geen enkele manier aan waarom dit onderwerp de maatschappij zou beroeren. Met betrekking tot het door de verzoekende partij vermelde arrest nr. 257.841 van 10 november 2023 stelt de verwerende partij dat in de thans bestreden beslissing wél uitdrukkelijk rekening is gehouden met artikel 16 van de Grondwet. Anders dan de verzoekende partij het lijkt voor te stellen, zo betoogt zij, zorgt het in de Grondwet gewaarborgd onteigeningsrecht niet ervoor dat er automatisch sprake is van een met de

openbaarmaking gediend openbaar belang. Voorts wijst de verwerende partij erop dat nergens in de bestreden beslissing wordt gesteld dat de onderhandelingsruimte van AWW onredelijk zou zijn beperkt, maar enkel dat de openbaarmaking de onderhandelingspositie van AWW zal aantasten en in ruime mate teniet zal doen. In de bestreden beslissing wordt duidelijk vermeld op welke manier dit concreet zorgt voor de meer nadelige positie. Er is volgens de verwerende partij dan ook geen sprake van een onduidelijkheid over de reden waarom de onderhandelingsruimte van AWW door de openbaarmaking wordt aangetast. In de bestreden beslissing wordt ook nergens vermeld dat de openbaarmaking zal leiden tot het betalen van een te hoge vergoeding door AWW. Aangezien de beweringen van de verzoekende partij niet correct zijn, kan er geen sprake zijn van een schending van de formele-, dan wel materiële motiveringsplicht.

15. In haar laatste memorie gaat de verwerende partij in de eerste plaats nog in op de belangenafweging met het algemeen belang zoals het door het grondwettelijk recht op openbaarheid wordt beoogd. Daarentoe stipt de verwerende partij aan dat de bestreden beslissing uitdrukkelijk vermeldt dat er “geen openbaar belang, zoals geduid in de parlementaire voorbereiding bij het Bestuursdecreet” in het geding is, aangezien het daarbij enkel kan gaan om het belang van de gemeenschap, namelijk de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, algemene bescherming van het leefmilieu, enzovoort. Dat zijn, zo stelt de verwerende partij, de enige voorbeelden van algemeen belang die met de openbaarmaking gediend kunnen zijn. Daarover leest zij in het betoog van de verzoekende partij niets en in die omstandigheden kan van de beroepsinstantie niet worden verwacht dat zij de ruime omschrijving van ‘algemeen belang’ dan maar zélf ontmoet. Dit zou volgens de verwerende partij dan niet neerkomen op een passieve openbaarheid van bestuur, maar op een actieve openbaarheid van bestuur: indien eenieder omwille van het algemeen belang recht heeft op het bestuursdocument, kan het evengoed actief openbaar gemaakt worden. De verwerende partij betwist dat in de parlementaire voorbereiding andere belangen aan bod komen dan die welke in de bestreden beslissing worden vermeld en stelt dat de in het auditoraatsverslag aangehaalde belangen noch in de parlementaire stukken, noch in de rechtspraak van de Raad

van State kunnen worden teruggevonden.

Voorts betwist de verwerende partij dat er sprake is van een onvoldoende afweging met betrekking tot de door artikel 16 van de Grondwet beschermde belangen. De bestreden beslissing heeft immers wel degelijk met die bepaling rekening gehouden en de in artikel II.35, 1°, van het bestuursdecreet opgenomen uitzonderingsgrond is uitdrukkelijk afgewogen tegen het grondwettelijk recht op een billijke vergoeding in geval van onteigening. De verwerende partij benadrukt dat in geval van onteigening, een voorafgaande poging moet plaatsvinden om het betrokken onroerend goed minnelijk te kunnen verkrijgen en dat binnen die verplichte onderhandeling de beginselen van de vrije markt spelen. Uit de vermelding van artikel 16 van de Grondwet blijkt, zo stelt de verwerende partij, dat met het bijzondere verloop van een onteigeningsprocedure – waarbij de onderhandeling over een minnelijke verkoop plaatsvindt vóór er van een billijke onteigeningsvergoeding sprake kan zijn – rekening is gehouden. In het licht van die stap in de procedure is de gemaakte belangenafweging naar het oordeel van de verwerende partij in elk geval te begrijpen en bovendien voldoende. Het recht op een billijke vergoeding in geval van onteigening is immers tijdens de onderhandeling (nog) niet van toepassing en de vermelding van de reikwijdte van artikel 16 van de Grondwet toont expliciet aan dat dit grondrecht mee in overweging is genomen bij de gemaakte *in concreto* belangenafweging, maar dat het gelet op de voorafgaande verplichte onderhandeling in het kader van een onteigeningsprocedure, niet opwoog tegen het door artikel II.35, 1°, van het bestuursdecreet beschermde belang. De verwerende partij besluit dat een belangenafweging is gemaakt en dat mocht worden besloten dat geen enkel met de openbaarmaking gediend openbaar belang voorhanden is *casu quo* geen enkel dergelijk openbaar belang primeert.

### *Beoordeling*

16. Artikel 32 van de Grondwet luidt:

“Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134.”

Door in artikel 32 van de Grondwet te bepalen dat elk bestuursdocument – begrip dat volgens de grondwetgever zeer ruim moet worden geïnterpreteerd – in de regel openbaar is, heeft de grondwetgever het recht op openbaarheid van de bestuursdocumenten ingeschreven als een grondrecht.

Volgens de grondwetgever gelden de beginselen die in het vóórmelde artikel zijn vastgesteld ten aanzien van alle administratieve overheden en dient bij de concrete invulling van het begrip ‘bestuursdocument’ een zo breed mogelijke interpretatie te worden gehanteerd, aangezien het recht op de openbaarheid van de bestuursdocumenten een fundamenteel recht vormt (GwH, onder andere arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018, B.5.1, waarbij de Raad van State zich aansluit).

Uitzonderingen op het beginsel van de openbaarheid van de bestuursdocumenten zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden vastgesteld bij de wet, het decreet of de ordonnantie. Ze moeten worden verantwoord en beperkend worden geïnterpreteerd (vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bijvoorbeeld GwH 19 december 2013, nr. 169/2013, B.16.2, alwaar wordt verwezen naar *Parl.St.* Senaat 1991-1992, nr. 100-49/2, 9).

17.1. Artikel II.31, eerste lid, van het bestuursdecreet bepaalt:

“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.”

Het staat niet ter discussie dat Vlabe, als administratie van de Vlaamse overheid, een overheidsinstantie is zoals bedoeld in artikel II.28, § 1, van het bestuursdecreet.

“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;  
[...].”

Het algemeen belang van de openbaarheid wordt in de memorie van toelichting bij het bestuursdecreet als volgt toegelicht (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1656/1, 52-53):

“De openbaarheid van bestuur wil [...] zowel de rechtsstaat als de democratie versterken. De toegang tot bestuursdocumenten biedt de burger immers een betere rechtsbescherming, die zowel op het preventieve als op het curatieve vlak ligt. Een bestuursinstantie die weet heeft dat de burgers over zijn schouder heen kunnen kijken, zal er alle baat [bij] hebben om zijn taken zo goed mogelijk uit te voeren. En de bestuursinstanties krijgen meteen ook een mogelijkheid de burger te tonen dat het goed werk levert, wat het vertrouwen tussen burger en bestuur enkel maar ten goede kan komen. Anderzijds kan de burger op grond van de bestuursdocumenten waarin hij toegang heeft, ook nagaan of er reden is om beslissingen van het bestuur voor de rechter te brengen. Zo kunnen zowel nutteloze procedures voor de rechter voorkomen worden, maar kunnen waar nodig foutieve of onzorgvuldige beslissingen aangevochten worden.

De toegang tot bestuursdocumenten biedt ook mogelijkheden tot een grotere mate van democratie en actieve betrokkenheid van de burger. Een aantal door de grondwet gewaarborgde fundamentele rechten, zoals het kiesrecht, de vrijheid van meningsuiting, de drukpersvrijheid kunnen in een informatiesamenleving pas ten volle tot hun recht komen wanneer de burger ook over voldoende informatie beschikt. Ook nieuwe vormen van inspraak en participatie veronderstellen dat de burger over voldoende informatie beschikt, zoniet zijn ze een lege doos en verhogen ze niet het democratisch gehalte dat eraan toegeschreven wordt.

Tenslotte biedt de openbaarheid van bestuur de mogelijkheid dat de burger zich bepaalde beleidsdoelstellingen eigen maakt. Het realiseren van een gezond leefmilieu bijvoorbeeld is slechts te realiseren wanneer de burger zich bewust is dat hij zijn eigen gedrag moet wijzigen.”

De uitzondering vermeld in artikel II.35, 1°, van het bestuursdecreet betreft een relatieve uitzonderingsgrond. De openbaarmaking

wordt slechts afgewezen als het beschermde belang door de openbaarmaking zou worden aangetast en er wordt vastgesteld dat het algemeen belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het beschermde belang. Daarover leert de hiervóór vermelde memorie van toelichting (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1656/1, 61):

“De in dit artikel opgenomen uitzonderingsgronden hebben alle een relatief karakter, dit wil zeggen dat de hieronder vermelde belangen dienen afgewogen te worden tegenover het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend, net zoals dit ook het geval is voor de uitzonderingen die aan bod komen in de artikelen II.33 en II.36.

De in dit artikel vermelde uitzonderingen zijn evenwel niet facultatief, maar verplicht. Dit wil zeggen dat indien na het proces van de belangenafweging geoordeeld wordt dat het te beschermen belang belangrijker wordt geacht dan het belang van de openbaarheid, deze uitzondering moet worden toegepast. De belangen die beschermd worden zijn maar beschermenswaardig voor zover de openbaarmaking schade aan een bepaald belang toebrengt. En zelfs wanneer er schade aan dit belang wordt aangebracht, is dit nog niet voldoende om het aan de openbaarmaking te onttrekken. Via een afwegingsproces moet duidelijk worden dat het belang dat men wil beschermen zwaarder doorweegt dan het algemeen belang dat gebaat is met de openbaarmaking. Zo zullen fabrieksgeheimen in bepaalde gevallen toch moeten openbaar gemaakt worden als de openbaarmaking in functie staat van een hoger belang zoals bijvoorbeeld de volksgezondheid. Het belang van de openbaarmaking zal in dit geval zwaarder wegen [dan] de schade die aangebracht wordt aan het belang dat gediend is met een fabrieksgeheim.”

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

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

of zij op grond daarvan met een zorgvuldige beoordeling en binnen de grenzen van de redelijkheid tot haar besluit is gekomen.

18. Specifiek met betrekking tot de uitzondering in artikel II.35, 1°, van het bestuursdecreet wordt in de memorie van toelichting aangegeven (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1656/1, 61):

“Deze uitzondering moet het beleid of de beleidsintenties van de instanties (algemeen belang) en de economische, financiële en commerciële belangen van alle instanties die onder de bevoegdheid van de gehele Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen, beschermen tegen het risico van speculatieve daden die voorkennis van informatie kan meebrengen. Deze uitzonderingsgrond beschermt onder andere de economische activiteiten van de investeringsmaatschappijen.

De decreetgever achtte een verdere beperking van deze uitzonderingsgrond niet nodig, gelet op de belangenafweging die voor het inroepen van deze uitzonderingsgrond verplicht is. Door deze belangenafweging zijn het immers alleen maar fundamentele belangen van de overheid die kunnen opwegen tegen de openbaarmaking en bijgevolg beschermd kunnen worden.”

19. De Raad van State herneemt *pro memorie* de overwegingen van de bestreden beslissing met betrekking tot de toepassing die te dezen van artikel II.35, 1°, van het bestuursdecreet werd gemaakt:

“Binnen de perken van artikel 16 van de Grondwet, dat bepaalt dat de onteigeningsvergoeding billijk moet zijn, mag AWV de percelen tegen zo gunstig mogelijke omstandigheden proberen te verwerven. De beroepsinstantie neemt redelijkerwijze aan dat de vrijgave van de betrokken informatie op vraag van verzoeker (betrokken eigenaar of diens raadsman) de onderhandelingsmarge van AWV in ruime mate zal teniet doen. Als een eigenaar tijdens de onderhandelingen de in opdracht van AWV geraamde waarde van hun eigendom kent, heeft de onderhandelaar nog maar weinig ruimte om over de vergoeding te onderhandelen. Een in de onteigening betrokken eigenaar met toegang tot het schattingsverslag en de schattingsprijs staat sterker in zijn onderhandelingspositie met de onteigenende overheid.

De beroepsinstantie is in casu van oordeel dat de belangenafweging waartoe artikel II.35, 1° van het Bestuursdecreet, zoals elke relatieve uitzonderingsgrond verplicht, niet tot een oordeel in het voordeel van verzoeker leidt. Er is geen openbaar belang, zoals geduid in de parlementaire voorbereiding bij het Bestuursdecreet, gemoeid met de openbaarmaking van het hiervoor vermelde informatie. De memorie van toelichting stelt immers

m.b.t. de belangenafweging het volgende: ‘De uitzonderingen worden alleen ingeroepen als het belang van de openbaarheid niet primeert. Daarmee wordt bedoeld: een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Deze bepaling betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover de belangen die met de uitzonderingen beschermd worden. Het gaat om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort..’ (Parl.St. VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 56).

In voorliggend geval dient de bescherming van het financieel en economisch belang van AWW, geacht te worden te primeren boven het openbaar belang dat met de openbaarheid zou gediend worden, aangezien dit laatste in casu niet voorhanden is. Het belang van verzoeker is immers geen openbaar belang doch enkel een louter privaat (commercieel) belang.”

20. Waar de beroepsinstantie aldus aangeeft dat “de vrijgave van de betrokken informatie [...] de onderhandelingsmarge van AWW in ruime mate zal teniet doen” en ertoe zou leiden dat de verzoekende partij “sterker [staat] in [haar] onderhandelingspositie met de onteigenende overheid”, blijkt dat de gevraagde openbaarmaking, naar het oordeel van de beroepsinstantie, schade kan toebrengen aan het met artikel II.35, 1°, van het bestuursdecreet beschermde belang. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting, zoals *sub* 17.2 aangehaald, is die vaststelling op zich evenwel niet voldoende om de gevraagde informatie aan de openbaarmaking te onttrekken. Daartoe is immers verder nog vereist dat via een afwegingsproces duidelijk wordt dat het belang dat de beroepsinstantie wil beschermen zwaarder doorweegt dan het algemeen belang dat gebaat is met de openbaarmaking. Wanneer de beroepsinstantie in het voorliggende geval tot die belangenafweging overgaat, stelt zij evenwel vast dat er “geen openbaar belang, zoals geduid in de parlementaire voorbereiding bij het Bestuursdecreet, gemoeid [is] met de openbaarmaking” omdat het “belang van verzoeker [...] immers geen openbaar belang [is] doch enkel een louter privaat (commercieel) belang”. Niettegenstaande de verwerende partij, anders dan de verzoekende partij dit ziet, terecht meent dat het “louter privaat (commercieel) belang” van de verzoekende partij geen rol speelt in de uit te voeren belangenafweging, gaat de beroepsinstantie met de in de bestreden beslissing uitgevoerde belangenafweging wel voorbij aan het algemeen belang dat door het grondwettelijk recht op openbaarheid wordt beoogd, zoals het recht op informatie, de transparantie van het overheidsoptreden, het vertrouwen van de burger en de mogelijkheid tot inspraak en participatie, onder

meer met betrekking tot de mogelijkheid om invulling te geven aan het recht op eigendom dat wordt beschermd door artikel 16 van de Grondwet.

De verwerende partij wordt niet gevolgd waar zij stelt dat de beroepsinstantie expliciet met artikel 16 van de Grondwet rekening heeft gehouden. Nog afgezien van het feit dat ze voorkomt in de alinea waarin slechts de schade aan het door artikel II.35, 1°, van het bestuursdecreet beschermde belang wordt vastgesteld en (nog) niet wordt overgegaan tot de belangenafweging, kan de loutere vermelding dat “[b]innen de perken van artikel 16 van de Grondwet, [...] AWV de percelen tegen zo gunstig mogelijke omstandigheden [mag] proberen te verwerven” bezwaarlijk worden beschouwd als het concreet betrekken van artikel 16 van de Grondwet bij een afweging tussen het beschermde belang en het belang dat met de openbaarheid is gediend. De bedoelde overweging betreft immers niet meer dan een loutere vaststelling van de reikwijdte van die grondwettelijke bepaling. Zoals aangegeven in arrest nr. 257.841 van de Raad van State van 10 november 2023, kan het recht op openbaarheid ook in dit geval redelijkerwijze niet los worden gezien van het door artikel 16 van de Grondwet beschermde eigendomsrecht, dat onder meer in een “billijke” schadeloosstelling bij onteigening voorziet. De beroepsinstantie was dus ertoe gehouden dit grondrecht bij de belangenafweging te betrekken, wat zij evenwel heeft nagelaten nu zij in de bestreden beslissing oordeelt dat er geen openbaar belang voorhanden is dat met de openbaarheid gediend zou worden. Dit houdt een schending in van artikel II.35, 1°, van het bestuursdecreet.

21.1. Overigens merkt de Raad van State op dat de beroepsinstantie in de bestreden beslissing met betrekking tot de toepassing van de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 1°, van het bestuursdecreet weliswaar verwijst naar “het risico van speculatieve daden die voorkennis van informatie kan meebrengen” en stelt dat daarom moet “worden nagegaan of de eventuele openbaarmaking van het gevraagde schattingsverslag mogelijk voorkennis van informatie zou kunnen inhouden met risico op speculatieve daden”, maar dat zij geenszins overweegt dat de openbaarmaking van schattingsverslagen aan een (rechts)persoon die reeds

eigenaar is van een mogelijk te onteigenen onroerend goed, een risico op dergelijke speculatie inhoudt.

21.2. Voor zover de verwerende partij in de memorie van antwoord een scenario uitschrijft waarbij een derde het te onteigenen onroerend goed boven de marktwaarde zou aankopen om op zijn beurt te speculeren op een hogere verkoopprijs, moet worden opgemerkt dat die redenering enerzijds een wel zeer hypothetisch karakter vertoont en anderzijds niet is toe te schrijven aan de beroepsinstantie, zodat daarin niet het bewijs kan worden gezien dat te dezen de gevraagde openbaarmaking zou leiden tot “voorkennis” die een “risico op speculatieve daden” doet ontstaan.

22. In haar laatste memorie betoogt de verwerende partij dat artikel 16 van de Grondwet in voldoende mate bij de beoordeling is betrokken door de afweging dat de onderhandeling over een minnelijke verwerving plaatsvindt vóór de onteigening zelf en dus vóór er sprake is van een billijke vergoeding en van een toepassing van deze grondwetsbepaling.

Daargelaten dat die redenering niet met zoveel woorden voorkomt in de bestreden beslissing en dus niet zonder meer aan de beroepsinstantie kan worden toegeschreven, overtuigt de verwerende partij voorts nog niet ervan dat de procedure van de minnelijke onderhandeling – waarbij de onderhandelingsplicht zelf in de artikelen 15 en 16 van het onteigeningsdecreet is voorgeschreven en de door het bestuur bepaalde onderhandelingstermijn krachtens artikel 10, § 1, 6°, van datzelfde decreet op straffe van nietigheid van het voorlopig onteigeningsbesluit deel uitmaakt – werkelijk geheel los kan worden gezien van het in artikel 16 van de Grondwet gewaarborgde eigendomsrecht, gelezen in samenhang met het grondrecht op openbaarheid.

23. Het tweede middel is in de aangegeven mate gegrond.

### *C. Slotopmerkingen*

24. Aangezien de beroepsinstantie het beroep van de verzoekende partij ten dele gegrond heeft verklaard, mag de hierna uit te spreken nietigverklaring beperkt worden tot de mate waarin de bestreden beslissing het beroep van de verzoekende partij heeft verworpen.

25. De hierna uit te spreken nietigverklaring houdt, gelet op de vernietigingsgrond, voor de beroepsinstantie niet de verplichting in om aan de verzoekende partij de door haar aangewezen documenten ter inzage te geven. Het is niet uitgesloten dat, met een gepaste belangenafweging, waar nodig, en een afdoende en deugdelijke motivering, de aanvraag tot openbaarmaking alsnog kan worden geweigerd op grond van dezelfde of andere uitzonderingsgronden.

### **BESLISSING**

**1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur, van 18 februari 2025 met kenmerk OVB/2025/043, in de mate dat het beroep van de bv Intermeca van 3 januari 2025 wordt verworpen.**

**2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.**

**3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 26 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negentien mei tweeduizend zesentwintig,  
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

|                        |                  |
|------------------------|------------------|
| Geert Van Haegendoren, | kamervoorzitter, |
| Jurgen Neuts,          | staatsraad,      |
| Jim Deridder,          | staatsraad,      |
| bijgestaan door        |                  |
| Tiny Temmerman,        | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Tiny Temmerman**

**Geert Van Haegendoren**