

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Havenlaan 88, bus 20
1000 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2021/246

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Bevoegdheid beroepsinstantie

Bestuursdecreet van 7 december 2018, titel II, hoofdstuk 3, afdeling 6.

Besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie.

Voorafgaande procedure

Op 9 april 2021 diende ■■■ (hierna: verzoekster), een verzoek in bij de gemeente Wielsbeke tot het verkrijgen van een afschrift van de beslissing(en) van de gemeenteraad omtrent een grondruil die plaatsvond tussen de gemeente Wielsbeke en de West-Vlaamse Intercommunale (WVI) in het gebied van het RUP Lobeek te Wielsbeke, evenals de akte van grondruil, de schattingsverslagen van deze percelen en de andere voorbereidende beslissingen en communicatie (zowel intern, binnenkomend als uitgaand) hieromtrent.

Op 21 mei 2021 nam de gemeente Wielsbeke een gedeeltelijke weigeringsbeslissing betreffende dit verzoek.

Op 10 juni 2021 stelde verzoekster beroep in bij de beroepsinstantie openbaarheid van bestuur tegen vermelde gedeeltelijke weigeringsbeslissing van de gemeente Wielsbeke.

Op 10 juni 2021 werd dit beroep geregistreerd door de beroepsinstantie.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 9 april 2021.

De gedeeltelijke weigeringsbeslissing van de gemeente Wielsbeke dateert van 21 mei 2021. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (verder 'Bestuursdecreet').

Op 10 juni 2021 diende verzoekster beroep in tegen vermelde gedeeltelijke weigeringsbeslissing. Het ingediende beroep is bijgevolg tijdig ingediend en is **ontvankelijk**.

Gegrontheid van het beroep

Overeenkomstig artikel II.31, eerste lid Bestuursdecreet heeft het recht op passieve openbaarheid betrekking op bestuursdocumenten. Op grond van deze bepaling is elke instantie in principe verplicht aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten.

De openbaarmaking kan slechts geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen II.33 tot en met II.39 van voormeld decreet.

1. Oorspronkelijk verzoekschrift

In het oorspronkelijke verzoekschrift van 9 april 2021 vroeg verzoekster aan de gemeente Wielsbeke een afschrift van de beslissing(en) van de gemeenteraad omtrent een grondruil die plaats vond tussen de gemeente Wielsbeke en de West-Vlaamse Intercommunale in het gebied van het RUP Lobeek te Wielsbeke, evenals de akte van grondruil, de schattingsverslagen van deze percelen en de andere voorbereidende beslissingen en communicatie (zowel intern, binnenkomend als uitgaand) hieromtrent.

2. Bestreden antwoord

In haar antwoord van 21 mei 2021 willigt de gemeente Wielsbeke het verzoek gedeeltelijk in, met uitzondering van de persoonsgegevens en de grondprijzen, welke onleesbaar werden gemaakt.

3. Voorwerp van het beroepschrift

Via het indienen van het beroepschrift van 10 juni 2021 wenst verzoekster alsnog een de gevraagde grondprijzen te verkrijgen. Dit vormt het voorwerp van het voorliggende beroep.

4. Standpunt van de gemeente Wielsbeke

Om met kennis van zaken over het beroep te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie op 11 juni 2021 contact opgenomen met de gemeente Wielsbeke om wat meer duiding te verstrekken betreffende dit dossier.

Op 23 juni 2021 heeft de gemeente Wielsbeke geantwoord aan de beroepsinstantie.

De beroepsinstantie stelt vast dat de gemeente Wielsbeke de weigering om de gevraagde grondprijzen vrij te geven steunt op de uitzonderingsgrond van artikel II. 35, 1° van het Bestuursdecreet (weigering op grond van het economisch, financieel of commercieel belang van een overheidsinstantie).

De gemeente Wielsbeke voert aan dat de bekendmaking van de geschrapte informatie zou leiden tot een verzwakte onderhandelingspositie bij toekomstige transacties inzake onroerende goederen, en dit zowel voor de gemeente Wielsbeke, als voor de West-Vlaamse Intercommunale: *“Zowel de Gemeente als de West-Vlaamse Intercommunale verrichten regelmatig transacties inzake onroerende goederen, naar aanleiding waarvan zij uiteraard onderhandelingen dienen te voeren. Indien de geschrapte prijsgegevens openbaar zouden worden gemaakt, dan zal dit, aan toekomstige (potentiële) contractspartijen, voorkennis*

verschaffen over hetgeen de Gemeente/de West-Vlaamse Intercommunale bereid is te betalen/te ontvangen voor gelijkaardige onroerende goederen.”

De gemeente vervolgt dat *“dient te worden vastgesteld dat de verwijzing van de beroepsindiener naar artikel 293 van het Decreet Lokaal Bestuur geen afbreuk doet aan de vaststelling dat de Gemeente zich rechtsgeldig op artikel 11.35, 1° van het Bestuursdecreet kon beroepen om het algemeen belang te vrijwaren. Het doel van deze bepaling is namelijk om publiciteit, transparantie en de mededinging te garanderen op het moment dat een gemeente of een autonoom gemeentebedrijf tot de vervreemding van een onroerend goed overgaat, zodat o.a. alle geïnteresseerden mee kunnen dingen naar het betrokken onroerend goed. Deze doelstelling blijkt vooreerst uit de parlementaire voorbereiding bij het Decreet Lokaal Bestuur: “Artikel 293. Dit artikel is gebaseerd op artikel 194, derde lid, van het OCMW- decreet, met enkele redactionele wijzigingen. Artikel 194, derde lid, van het OCMW-decreet bood een wettelijke basis voor de wijze van vervreemding van onroerende goederen door het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn: de vervreemding van onroerende goederen moest openbaar gebeuren, behoudens indien er een grondige motivering wordt gegeven voor een afwijking daarvan. Het Gemeentedecreet voorzag niets over de vervreemding van onroerende goederen door de gemeente. (...) Uit rechtspraak van de Raad van State (RvSt nr. 212.929 van 5 mei 2011 inzake NV Grondmaatschappij van België en NV Westerdal / Kerkfabriek Sint-Clemens te De Haan – onderhandse verkoop van een onroerend goed door de kerkfabriek) en de rechtsleer (J. Dujardin, F. Vandendriessche, J. Adriaenssens, T. Gem. 2011/4, p. 241 e.v.) blijkt dat er geen wets- of verordeningsbepaling aan een lokaal bestuur de verplichting oplegt om haar onroerend goed openbaar te verkopen en dat een omzendbrief lokale overheden niet kan verplichten om hun onroerende goederen via een openbare verkoop te vervreemden. Het antwoord op een parlementaire vraag over het principe van openbare verkoop, verplicht gesteld via de omzendbrief, legt uit dat het principe van openbare verkoop niet betekent dat andere verkoopprocedures, zoals de onderhandse verkoop, niet toegelaten zouden zijn. Maar dan moeten er afdoende redenen zijn om van de openbare verkoop af te wijken. Die redenen moeten uit de motivering blijken (Parlementaire vraag nr. 230 van 19 januari 2012 van Valérie Taeldeman over Administratieve overheden - Verkoop onroerend goed). Het artikel in dit ontwerp van decreet biedt nu een duidelijke rechtsgrond voor de wijze waarop de gemeente, de autonome gemeentebedrijven, het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn en de verenigingen opgericht overeenkomstig deel 3, titel 4, hoofdstuk 2 en 3 hun onroerende goederen kunnen vervreemden. Het vaardigt op algemene wijze procedureregels uit die, om de gelijkheid te respecteren, moeten worden nageleefd bij de vervreemding van een onroerend goed door de lokale besturen. Een decretale verankering van het principe van mededinging en transparantie biedt duidelijkheid en ruimere mogelijkheden voor het bestuur. Zo kan het bestuur kiezen welke procedure het meest voordelig is en leidt tot het verkrijgen van de beste prijs met de minste kosten, met de blijvende verplichting om de nodige transparantie en mededinging te garanderen bij de vervreemding van een onroerend goed. Zo kan het lokale bestuur kiezen voor een openbare verkoop of voor een onderhandse verkoop met inachtneming van de algemene principes zoals transparantie, gelijkheid, mededinging, publiciteit waarbij alle mogelijke geïnteresseerde kopers de kans krijgen om mee te dingen.” De enige doelstelling die artikel 293 van het Decreet Lokaal Bestuur aldus beoogt is het garanderen van de gelijkheid wanneer de gemeente tot de vervreemding van een onroerend goed wenst over te gaan. Hetzelfde blijkt ook uit artikel 3.2 van Omzendbrief KB/ABB 2019/3 van 3 mei 2019 over de transacties van onroerende goederen door lokale en provinciale besturen en door besturen van de erkende erediensdiensten. Deze bepaling luidt: “Voor onroerende transacties moet de markt geraadpleegd worden. Elke mogelijk geïnteresseerde moet de kans krijgen om mee te dingen. De procedure verloopt met voldoende openbaarheid en transparantie. Het bestuur moet voldoende en gepaste publiciteit voeren om de mogelijk geïnteresseerden te bereiken. Dat is de beste garantie om een goede prijs te verkrijgen en is de werkwijze die het best het algemeen belang dient. Onderhandse verkopen met voldoende publiciteit, transparantie en mededinging beantwoorden aan voormelde criteria. Dat geldt uiteraard ook voor de notariële openbare verkopen, zoals die zijn geregeld in het Gerechtelijk Wetboek. Alleen om redenen van algemeen belang kan worden aanvaard dat de transactie zonder concurrentie verloopt. Het bestuur moet dat voldoende motiveren.” Het spreekt*

dan ook voor zich dat artikel 293 van het Decreet Lokaal Bestuur – dat, zoals blijkt uit de voormelde Omzendbrief – net tot doel heeft om het algemeen belang te vrijwaren (door de garantie op het verkrijgen van een goede prijs), niet kan worden ingeroepen om de openbaarheid te eisen van de (prijs)gegevens van een vervreemding die bijna twee jaar geleden volledig werd afgerond. Net integendeel, deze bepaling is in de context van de openbaarheid van bestuur geheel irrelevant. Dit is des te meer het geval, nu artikel 293 van het Decreet Lokaal Bestuur zelfs niets zegt over de openbaarmaking van prijsgegevens. Dit artikel verplicht uitsluitend dat elke mogelijke geïnteresseerde de kans moet krijgen om mee te dingen. Uit al het voorgaande volgt dan ook dat de Gemeente rechtsgeldig tot de gedeeltelijke weigering van het verzoek tot openbaarheid van bestuur is overgegaan. (...)”

Het komt thans aan de beroepsinstantie toe om te oordelen over het beroep.

5. Beoordeling door de beroepsinstantie

Betreffende artikel II.35, 1° van het Bestuursdecreet

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

Artikel II.35, 1° van het Bestuursdecreet voorziet dat een instantie een aanvraag tot openbaarmaking, voor zover die geen betrekking heeft op milieu-informatie, afwijst indien ze van oordeel is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het economisch, financieel of commercieel belang van de instantie. Deze uitzonderingsgrond heeft tot doel het beleid of de beleidsintenties van de instanties (algemeen belang) en de economische, financiële en commerciële belangen van alle instanties die onder de bevoegdheid van de gehele Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen te beschermen tegen het risico van speculatieve daden die voorkennis van informatie kan meebrengen. In de memorie van toelichting wordt ook aangegeven dat de decreetgever een verdere beperking van deze uitzonderingsgrond niet nodig achtte, gelet op de belangenafweging die voor het inroepen van deze uitzonderingsgrond verplicht is. Door deze belangenafweging zijn het immers alleen maar fundamentele belangen van de overheid die kunnen opwegen tegen de openbaarmaking en bijgevolg beschermd kunnen worden (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1656/1, 61).

De gemeente Wielsbeke reikt in haar toelichting aan de beroepsinstantie een valabel argument aan om de openbaarmaking van de betreffende grondprijzen te weigeren, namelijk dat zulks ertoe zou kunnen leiden dat de onderhandelingspositie van de betrokken overheidsinstantie zou worden benadeeld enerzijds, en dat het privaat commercieel belang bij de openbaarmaking niet opweegt tegen de schade die het algemeen belang zou ondergaan ingevolge de openbaarmaking anderzijds. In het voorliggende geval is het zo dat de percelen binnen de contouren van het RUP ‘Lobeek’ – waar ook de percelen die het voorwerp uitmaakten van de betrokken ruiltransactie – op dit moment aan de man worden gebracht met het oog op de realisatie van het betrokken bedrijventerrein en de onderhandelingen aldus nog volop aan de gang zijn. Verder blijkt dat de onteigeningsprocedure met betrekking tot de onroerende goederen van verzoekster nog maar pas is opgestart (er dient nog te worden geconcludeerd over de wettigheid van de onteigening) en het dus nog steeds mogelijk is om de gronden van de beroepsindiener minnelijk aan te kopen. De beroepsinstantie kan verder ook aannemen dat, zelfs indien de onteigeningsprocedure volledig zou worden doorlopen, de kans groot is dat er – ingevolge de bekendmaking van de geschrapte bedragen – door de West-Vlaamse Intercommunale hogere onteigeningsvergoedingen zouden moeten worden betaald. Een vrijgave van de grondprijzen uit de ruilovereenkomst kan dan ook de fundamentele financiële en economische belangen van de West-Vlaamse Intercommunale, en derhalve van de gemeente Wielsbeke die aandeelhouder is in de intercommunale, in het gedrang brengen. Daarom primeert de vrijwaring van de gelegitimeerde financiële

en economische belangen van de gemeente en de West-Vlaamse Intercommunale, beschermd door de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 1° Bestuursdecreet op het belang van de openbaarheid van de grondprijzen.

Verder is de beroepsinstantie van oordeel dat de gemeente Wielsbeke bij de beslissing om zich op de voornoemde weigeringsgrond te beroepen, wel degelijk ook de economische, financiële of commerciële belangen van de West-Vlaamse Intercommunale mee in rekening kon brengen. Artikel 35, 1° van het Bestuursdecreet luidt namelijk: *“Tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, wijzen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking af als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen: 1° een economisch, financieel of commercieel belang van de overheidsinstanties; (...)”*

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

Aangezien de West-Vlaamse Intercommunale een overheidsinstantie in de zin van deze bepaling uitmaakt, werden haar belangen dan ook terecht mee in rekening te worden gebracht bij de beoordeling van de aanvraag tot openbaarheid van bestuur.

Verzoekster kan niet gevolgd worden waar zij laat uitschijnen dat de gemeente Wielsbeke zich niet op de belangen van *“een derde”* (zijnde de West-Vlaamse Intercommunale) kon beroepen. De beroepsinstantie is van oordeel dat het in casu niet om een derde gaat, niet alleen omdat het gaat om een andere overheidsinstantie in de zin van art. II.28 van het Bestuursdecreet, maar ook omdat de gemeente Wielsbeke aandeelhouder is bij de West-Vlaamse Intercommunale. Dit laatste maakt dat de economische en financiële belangen van de West-Vlaamse Intercommunale óók de economische en financiële belangen van de Gemeente Wielsbeke uitmaken.

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

Betreffende artikel II.35, 4° van het Bestuursdecreet

Naast de weigeringsgrond van artikel II.35, 1° van het Bestuursdecreet blijkt uit de dossiergegevens dat de onteigeningsvergoeding bovendien het voorwerp is van een hangende procedure tussen de West-Vlaamse Intercommunale en verzoekster. Deze procedure werd ingeleid bij dagvaarding van 6 november 2020 ten verzoeken van de West-Vlaamse Intercommunale voor de vrederechter te Waregem die verzocht werd om: *“Te horen zeggen voor recht dat de vordering regelmatig is ingesteld, dat de door de wet gestelde formaliteiten zijn vervuld en dat het onteigeningsplan van toepassing is op de goederen waarvan de onteigening wordt gevorderd;”*

Vervolgens een gerechtsdeskundige aan te stellen en diens opdracht te bepalen met betrekking tot de plaatsbeschrijving en het verslag over de definitieve vergoeding;

Vervolgens de onteigening te horen uitspreken van de volgende onroerende goederen:

-het onbebouwd perceel grond met een oppervlakte van 23 a 82 ca grond, gelegen te [REDACTED], en kadastraal gekend als [REDACTED]; gekend als inneming met volgnummer 1 op voornoemd onteigeningsplan;

- het onbebouwd perceel grond met een oppervlakte van 3 a 68 ca grond, gelegen te [REDACTED] en kadastraal gekend als [REDACTED] gekend als inneming met volgnummer 2 op voornoemd onteigeningsplan.

Vervolgens datum en uur te bepalen van de installatievergadering op de plaats van de onroerende goederen in aanwezigheid van de partijen en de aangestelde gerechtsdeskundige;

Het bedrag van de provisionele vergoeding te horen bepalen;

Te horen zeggen voor recht dat verzoekster in onteigening mits consignatie van het provisionele vergoedingsbedrag en mits het naleven van de bij artikel 53 van het Vlaams Onteigeningsdecreet voorgeschreven formaliteiten in het bezit kan treden van de te onteigenen goederen;

Tevens werd aan gedaagden in onteigening overeenkomstig artikel 46, § 3 van het Vlaams Onteigeningsdecreet betekend en kopie gelaten van het afschrift van het Ministerieel Besluit van 9 oktober 2017 houdende de machtiging tot onteigening verleend aan de West-Vlaamse Intercommunale voor de onroerende goederen gelegen in Wielsbeke, ter realisatie van het gemeentelijk RUP Lobeek, waarin tevens het onteigeningsplan wordt goedgekeurd."

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

De betrokken uitzonderingsgrond wil het eerlijk verloop van de rechtspleging vrijwaren. Een essentieel onderdeel van het recht op een eerlijk proces is het beginsel van de 'gelijkheid der wapens in een proces'; dit beginsel van de wapengelijkheid houdt in dat elke partij het recht heeft haar argumenten te doen gelden in omstandigheden die haar niet benadelen ten opzichte van de tegenpartij. De bestaansreden van de voormelde uitzonderingsgrond is vooral daarin gelegen, te verhinderen dat de openbaarheid van bestuur waaraan één partij onderworpen is, afbreuk doet aan de wapengelijkheid. Zonder deze uitzonderingsgrond zou één partij op grond van de openbaarheid van bestuur zou kunnen verplicht worden stukken in het gerechtelijk debat te brengen die tegen haar (of een andere aan openbaarheid onderworpen bestuursinstantie, zoals in casu de West-Vlaamse Intercommunale) zouden kunnen pleiten, daar waar de andere partij enkel die elementen die haar eis ondersteunen, kenbaar mag maken om het oordeel van de rechter te beïnvloeden. Deze uitzonderingsgrond is dus een correctief op de openbaarheid om te beletten dat een instantie zou worden verplicht in een rechtsgeding de tegenpartij informatie ter beschikking te stellen die vervolgens tegen haar (of een andere aan openbaarheid onderworpen bestuursinstantie) wordt uitgespeeld.

De bedoelde uitzonderingsgrond mag echter niet op een abstracte manier worden ingeroepen, maar er moet concreet worden aangetoond dat het gevraagde bestuursdocument verband houdt met een bestaand

rechtsgeding en tegen een bestuursinstantie kan worden aangewend. Zoals reeds vermeld heeft de beroepsinstantie uit de dossiergegevens een duidelijk verband kunnen vaststellen tussen het voorwerp van het hangende rechtsgeding en het voorwerp van het voorliggende beroep inzake openbaarheid van bestuur.

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

Het beroep wordt om alle voormelde redenen als **ongegron**d beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroep d.d. 10 juni 2021 van ■■■ gericht tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing d.d. 21 mei 2021 van de gemeente Wielsbeke is ontvankelijk doch ongegrond.

Brussel, 30 juni 2021

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter