

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Koning Albert II laan 15 bus 207
1210 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2024/257

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 28 en 30 augustus en 19 september 2024 diende ■■■ (verder: verzoeker) een verzoek in bij de stad Oostende om hem een afschrift te bezorgen van de volgende documenten:

Aanvraag d.d. 28 augustus 2024

- 1) "Samenwerkingsovereenkomst" tussen STAD OOSTENDE-PMV-RESTOTEL
 - a) Alle bijlagen bij de samenwerkingsovereenkomst. De vermelde vertrouwelijkheid van die documenten is ongeldig: ze maken immers noodzakelijkerwijze ook deel uit van wat de Gemeenteraad goedkeurde op 18/12/2023, en moeten dus openbaar zijn.
 - 2) Kaizer BV
 - a) Alle e-mailverkeer en briefwisseling rond de aanstelling van Kaizer BV voor het project management en de quantity surveyance.
 - b) De berekening van de vergoeding van bij benadering 3.000.000 euro (excl. BTW).
 - c) Het gunningsverslag en de ingediende offertes voor de opdracht van het project management en de quantity surveyance.
 - 3) E-mailverkeer tussen Restotel, Stad Oostende en/of PMV
 - a) Alle e-mailverkeer tussen vertegenwoordigers van Restotel NV, met inbegrip van Olivia Vanmoerkerke, en/of William Vanmoerkerke, en/of Edit De Ketelaere, met en/of de Oostendse burgemeester Tommelein en/of de schepenen Anseeuw en Claeys en/of de stadsadministratie sinds 1 januari 2019 alsook e-mailverkeer

tussen diezelfde burgermeester en/of schepenen en/of administratie en vertegenwoordigers van PMV (Participatiemaatschappij Vlaanderen)

b) Alle e-mailverkeer tussen de raadsman die Stad Oostende vertegenwoordigt in dit dossier en vertegenwoordigers van Restotel of PMV.

4) De bijlagen (plannen) bij de huurovereenkomst van 1986: Gemeenteraad, zitting van 29 augustus 1986: 48.- EIGENDOMMEN - THERMENCOMPLEX - HUURVOORWAARDEN : AANNEMING.

5) 2020_GR_00319 - Site Thermae Palace - Addendum 2 aan de samenwerkingsovereenkomst met Participatie Maatschappij Vlaanderen – Goedkeuring

a) Het ondertekende addendum

6) De inhoud van 2021_CBS_05248 - Thermae Palace - Voorbereidende beslissing – Goedkeuring

7) 2015_CBS_06545 - 150.D.081/1 - Studiebureau restauratie van de Koninklijke en Venetiaanse Gaanderijen - Bundel restauratie Koninklijke Gaanderijen en Thermae Palace Hotel – Kennisneming

a) Bijlage 1: 20150914_Restauratie Kon Gaanderijen en Thermae Palace Hotel_raming bundel.pdf

8) 2016_GR_00297-Project Eau-tel - de restauratie en verbeterde exploitatie als horeca-entiteit van het Thermae Palace en de Koninklijke Gaanderijen via een aangepaste beheers- of eigendomsstructuur - gezamenlijke organisatie door de Stad en de Vlaamse Overheid van een openbare procedure tot kandidatuurstelling - Goedkeuring

a) Bijlage 2: documenten overeenkomst Restotel.pdf

9) 2020_CBS_00347 - Site Thermae Palace - Vertrouwelijkheidsovereenkomst - Goedkeuring

a) De bijlage: vertrouwelijkheidsovereenkomst mbt project Thermae Palace

10) 2017_CBS_08642 - Project Eau-tel - Addendum aan de akte van huurovereenkomst van 05 januari 1998 en aan de overeenkomst van 01 februari 2016 inzake het Thermencomplex – Goedkeuring

a) Collegestuk en bijlagen

11) Gemeenteraad, zitting van 25 februari 2011: BESTUURSZAKEN- STADSEIGENDOMMEN-THERMENCOMPLEX- ADDENDUM AAN DE AKTE VAN HUUROVEREENKOMST INZAKE HET THERMENCOMPLEX: AANNEMING

a) Ondertekend addendum aan de akte van huurovereenkomst inzake het Thermencomplex

12) Ingebrekestellingen van Restotel door Stad Oostende waarnaar Schepen Anseeuw verwees in de Gemeenteraad van 26 augustus 2024.

13) Rapport van Callebaut architecten waarin aangeraden wordt om renovatie van Thermae Palace en Koninklijke Gaanderijen als één geheel te beschouwen zoals vermeld door Schepen Anseeuw tijdens de Gemeenteraad van 26 augustus 2024.

Aanvraag d.d. 30 augustus 2024

14) Collegedossier en alle bijlagen: 2024_CBS_04155 - Ontwerp en Beheer Gebouwen - Gevelwerken Thermae Palace Hotel door middel van de procedure van aanvaarde factuur - Gunning – Goedkeuring

Aanvraag d.d. 19 september 2024

15) 2024_CBS_04602 - Thermae Palace - Analyse projectmanagement – Kennisneming

De stad Oostende heeft de oorspronkelijke aanvragen d.d. 28 augustus en 19 september 2024 afgewezen bij beslissing d.d. 7 oktober 2024. Over de aanvraag d.d. 30 augustus 2024 heeft de stad Oostende geen beslissing genomen.

Op 24 oktober 2024 diende verzoeker bij de beroepsinstantie beroep in tegen voormelde weigeringsbeslissing en ontstentenis van beslissing vanwege de stad Oostende.

Het beroepschrift werd geregistreerd op 28 oktober 2024.

In toepassing van artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet, werd de beslissingstermijn door de beroepsinstantie verlengd van dertig kalenderdagen tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen.

Ontvankelijkheid van het beroep

De oorspronkelijke verzoeken dateren van 28 en 30 augustus en 19 september 2024. De weigeringsbeslissing van de stad Oostende ten aanzien van de verzoeken d.d. 28 augustus en 19 september 2024 dateert van 7 oktober 2024. Die beslissing maakt melding van de beroepstermijn en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Betreffende het verzoek d.d. 30 augustus 2024, was op de datum van het ingestelde beroep de in artikel II.43, §1, 2e lid van het Bestuursdecreet bepaalde beslissingstermijn van 20 kalenderdagen verstreken. In overeenstemming met artikel II.48, §1 van het Bestuursdecreet heeft de termijn om een beroep in te stellen, ingevolge het uitblijven van een tijdige beslissing, geen aanvang genomen.

Het beroepschrift d.d. 24 oktober 2024 werd bijgevolg tijdig ingediend.

In zijn beroepschrift richt verzoeker een aantal bezwaren en opmerkingen ten aanzien van de beroepsinstantie, betreffende de aanstelling van Kaizer BV als projectmanager van het restauratieproject, de opstelling van het stadsbestuur naar aanleiding van o.a. zijn openbaarheidsverzoeken en het publieke karakter van de betreffende gebouwen (Thermae Palace):

- *“Stad Oostende geeft aan dat de wet op overheidsopdrachten niet van toepassing was bij de aanstelling van Kaizer BV. We betwisten dit omdat de projectvennootschap zelfs tot op vandaag nog niet is opgericht en dat de wet op overheidsopdrachten dus nog steeds van kracht is.*
- *We stellen ons vragen bij de opstelling van de burgemeester en het volledige stadsbestuur, om volgende redenen:*
 - o *Slechts enkele werkuren nadat er een eerste vraag tot openbaarheid van bestuur werd gesteld, werd het LinkedIn profiel van verzoeker bezocht door een bestuurder van Restotel. Met dit lid had verzoeker tot op dat moment nog geen enkel contact gehad.*
 - o *In het kader van ditzelfde dossier heeft de VZW Dement Oostende een bestuursdocument ontvangen, ondertekend door de burgemeester met tegentekening door dhr William Vanmoerkerke, bestuurder Restotel, en private huurder van het publiek goed. Dit document dient niet door een privaat/betrokken persoon tegengekend te worden maar door de algemeen directeur van Stad Oostende, al zeker als het op officieel biefpapier van de stad Oostende is. In bijlage is dit officiële document toegevoegd. Onze burgemeester en het stadsbestuur verbergt helemaal niet dat Restotel duidelijk verweven zit in beslissingen inzake dit dossier.*
- *De gronden en de gebouwen waarover de vragen gaan zijn tot op vandaag volledig publieke eigendom. Er wordt niet meer in die context gehandeld.”*

Artikel II.48 §1 van het Bestuursdecreet bepaalt dat de aanvrager beroep kan instellen tegen:

1° een beslissing van een overheidsinstantie als vermeld in artikel II.28, § 1, over een aanvraag als vermeld in artikel II.40 of II.47;

2° het uitblijven van een beslissing nadat de termijn waarbinnen de beslissing moest worden genomen, verstreken is;

3° een onwillige uitvoering van een beslissing tot openbaarmaking, aanvulling of verbetering.

De beroepsinstantie kan enkel vaststellen dat zij de bevoegdheid mist om uitspraak te doen over andere aangelegenheden dan opgesomd in het hierboven weergegeven artikel II.48 §1 Bestuursdecreet. Bijgevolg komt het de beroepsinstantie niet toe om ten gronde uitspraak te doen over de hierboven door verzoeker opgesomde punten.

In zijn reactie d.d. 18 november 2024 ten aanzien van de beroepsinstantie (zie infra) betwist verzoeker daarnaast de laattijdigheid van de door de stad Oostende genomen beslissingen naar aanleiding van zijn oorspronkelijke verzoeken. Ook hier dient de beroepsinstantie vast te stellen dat zij, overeenkomstig het hierboven weergegeven artikel II.48 §1 Bestuursdecreet, geen uitspraken kan doen over de laattijdigheid van een in eerste aanleg genomen beslissing.

Omwille daarvan dienen deze beroepsonderdelen als **onontvankelijk** te worden beschouwd. Voor het overige is het beroepschrift **ontvankelijk**.

Het beroepschrift is bijgevolg deels **onontvankelijk** en deels **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. Bestreden beslissing

De stad Oostende heeft de hierboven vermelde aanvragen van verzoeker d.d. 28 augustus en 19 september 2024 afgewezen omwille van de volgende overwegingen:

“Wij kunnen uw vragen niet inwilligen. Hieronder treft u een toelichting bij de documenten die werden geweerd op grond van de wettelijke uitzonderingsgronden op de openbaarheid van bestuur.

1. Vooraf: draagwijdte van uw verzoek tot openbaarmaking

A)Vooraf merkt de stad Oostende op dat u opnieuw verzoekt om ‘alle! bijlagen van de Samenwerkingsovereenkomst van 22 december 2023, goedgekeurd door de gemeenteraad op 18 december 2023, waarbij u aanvoert dat ‘hun vertrouwelijkheid ongeldig is omdat ze noodzakelijkerwijze deel uitmaken van de beslissing van de gemeenteraad’. Dit verzoek tot openbaarmaking werd echter al afgewezen bij brief

dd. 7 augustus 2024. De artikelen 285 en 286 van het Decreet Lokaal Bestuur lijsten zoals reeds vermeld op welke gemeenteraadsbesluiten verplicht worden gepubliceerd. De Samenwerkingsovereenkomst van 22 december 2023 valt niet onder één van deze categorieën waarvoor de publicatieplicht geldt. Dit wordt bevestigd door de omzendbrief nr. KB/ABB 2018/4 van 14 december 2018 van de Vlaamse Minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding betreffende het bestuurlijk toezicht en de bekendmakingsplicht in het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur en het Provinciedecreet van 9 december 2005. Bijgevolg zijn ook de bijlagen bij die gemeenteraadsbeslissingen niet verplicht te publiceren.

Omdat de openbaarmaking niet verplicht is, moet de toetsing aan de uitzonderingsgronden in het Bestuursdecreet evenzeer gebeuren voor de betrokken documenten. Met de beslissing van 7 augustus 2024 werd het resultaat van deze toetsing u meegedeeld, waaruit voortkwam dat de bijlagen slechts gedeeltelijk openbaar konden worden gemaakt. Alle voor openbaarmaking vatbare bijlagen werden u dus reeds bezorgd. De samenwerkingsovereenkomst zelf, die werd gepubliceerd op de raadplegingsomgeving van de stad, bevat reeds de nodige informatie over het project, die van enig publiek belang kan zijn. Concreet gaat het over de structurering van de transactie, de fasering, alsook de verschillende inbrengen bij oprichting, de principiële beslissing van de stad om het Thermae Palace tegen de in de onafhankelijke schattingsverslagen vastgestelde prijs over te dragen, de nood aan een regularisatie van de grondsituatie, en de waardering van het vastgoed en de concrete toekomstplannen voor het Thermae Palace Project.

B) Bovendien stelt de stad Oostende vast dat u verzoekt om 'De bijlagen (plannen) bij de huurovereenkomst van 1986: Gemeenteraad, zitting van 29 augustus 1986: 48.- EIGENDOMMEN - THERMENCOMPLEX - HUURVOORWAARDEN: AANNEMING' en 'De inhoud van 2021 CBS 05248 - Thermae Palace - Voorbereidende beslissing - Goedkeuring'. Deze documenten werden u reeds bezorgd of er werd inzage in verleend bij de gedeeltelijke inwilliging van uw verzoek dd. 21 juni 2024, zoals meegedeeld op 7 augustus 2024. Voor deze documenten wordt dan ook naar die beslissing verwezen.

C) Akten die niet bestaan, vallen niet onder het begrip 'bestuursdocumenten'! van artikel 1.4, 3° van het Bestuursdecreet. Dit begrip omvat immers enkel de informatie die al gematerialiseerd is op een drager. Vermits de overheidsopdrachtenwetgeving niet van toepassing is, werd bijgevolg geen gunningsverslag opgesteld door de stad Oostende.

D) Bestuursdocumenten in de zin van artikel 1.4, 3° van het Bestuursdecreet hebben ook enkel betrekking op informatie die in het bezit is van een overheidsinstantie. De stad Oostende beschikt zelf niet over het document "13) het Rapport van Callebaut architecten (...). Ook dit document, wat bijgevolg geen bestuursdocument is, kan u dus niet worden overgemaakt.

Uit bovenstaande volgt dat u van de volgende documenten geen afschrift wordt bezorgd, omdat ze al meegedeeld werden, er al inzage in verleend werd, het document niet bestaat of het gaat om een document waarover de overheid niet beschikt:

- 1) "Samenwerkingsovereenkomst" tussen STAD OOSTENDE-PMV-RESTOTEL en de reeds bezorgde bijlagen;
- 2, c) Het gunningsverslag;
- 4) De bijlagen (plannen) bij de huurovereenkomst van 1986: Gemeenteraad, zitting van 29 augustus 1986: 48.- EIGENDOMMEN - THERMENCOMPLEX - HUURVOORWAARDEN: AANNEMING;
- 6) De inhoud van 2021_CBS_ 05248 - Thermae Palace - Voorbereidende beslissing - Goedkeuring.

13) Rapport van Callebaut architecten waarin aangeraden wordt om renovatie van Thermae Palace en Koninklijke Gaanderijen als één geheel te beschouwen zoals vermeld door Schepen Anseeuw tijdens de Gemeenteraad van 26 augustus 2024.

2. De bescherming van het vertrouwelijke karakter van commerciële informatie wegens gelegitimeerde economische belangen primeert op het belang van een openbaarmaking in de zin van artikel II.35, 3° van het Bestuursdecreet

Overeenkomstig artikel II.35, 3° van het Bestuursdecreet wijst een overheidsinstantie een aanvraag tot openbaarmaking af als het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie, als die informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren. Onder commerciële en industriële informatie vallen alle ondernemingsgegevens. Het gaat om de gegevens die in het belang zijn van de ondernemingen en waarbij de openbaarmaking hiervan hen nadeel zou berokkenen. Ook het zakengeheim van (in het geval van Restotel NV private) partijen wordt gedekt door deze uitzonderingsgrond. De uitzonderingsgrond biedt bovendien ook bescherming aan de commerciële en industriële informatie van de investeringsmaatschappijen, zoals PMV (Ontwerp van Bestuursdecreet, Parl. St. VI. Parl, nr. 1656/1, 62).

Bepaalde documenten verlenen inzage in het commercieel beleid van deze partijen en de kostenstructuur van het project, dat zij als deel van hun commercieel beleid wensen uit te voeren, wat vanzelfsprekend onder het handelsgeheim valt. Derden kunnen hier in de regel geen toegang toe krijgen, onder meer omdat dit het risico in kan houden op (speculatieve) daden die door deze voorkennis mogelijk zou worden gemaakt. Deze documenten bevatten winstcijfers en berekeningen, die door deze uitzonderingsgrond uiteraard ook beschermde ondernemingsgegevens uitmaken. Het belang van de openbaarheid van bestuur weegt niet op tegen de bescherming van het vertrouwelijke karakter van commerciële informatie. De openbaarmaking van de betrokken ondernemingsgegevens zou immers de toekomstige onderhandelingspositie van PMV en Restotel NV in het gedrang kunnen brengen. Dit komt ook de burgers van de stad Oostende niet ten goede, nu de kwaliteit van het project uiteraard door de onderhandelingspositie van PMV en Restotel wordt beïnvloed.

Tevens zou de openbaarmaking een competitief voordeel verschaffen aan concurrenten. Voor dit project of toekomstige projecten zouden potentiële concurrenten immers hun voorwaarden of prijzen laten beïnvloeden door deze informatie. Bijgevolg zou de bekendmaking van deze gegevens een belangrijk economisch nadeel opleveren voor de betrokken partijen. Er is geen hoger openbaar belang voorhanden. De controle op het project door burgers van de stad Oostende of andere derden, wat in casu als het algemeen belang van de openbaarheid van bestuur kan worden gezien, vereist ook geen inzage in deze gegevens, zodat het vertrouwelijk karakter van deze gegevens dient te primeren.

Concreet gaat het om volgende documenten die de bescherming van deze weigeringsgrond genieten en bijgevolg niet openbaar gemaakt kunnen worden:

1, a) De overige, nog niet-meegedeelde bijlagen bij de gepubliceerde Samenwerkingsovereenkomst:

2) Kaizer BV

- a) Alle e-mailverkeer en briefwisseling rond de aanstelling van Kaizer BV voor het projectmanagement en de quantity surveyance.
- b) De berekening van de vergoeding van bij benadering 3.000.000 euro (excl. BTW).
- c) De ingediende offertes voor de opdracht van het project management en de quantity surveyance;

- 3) a) Alle e-mailverkeer tussen vertegenwoordigers van Restotel NV, met inbegrip van Olivia Vanmoerkerke, en/of William Vanmoerkerke, en/of Edit De Ketelaere, met en/of de Oostendse burgemeester Tommelein en/of de schepenen Anseeuw en Claeys en/of de stadsadministratie sinds 1 januari 2019 alsook e-mailverkeer tussen diezelfde burgermeester en/of schepenen en/of administratie en vertegenwoordigers van PMV (ParticipatieMaatschappij Vlaanderen);
- 7) 2015 CBS.06545 - 150.D.081/1 - Studiebureau restauratie van de Koninklijke en Venetiaanse Gaanderijen - Bundel restauratie Koninklijke Gaanderijen en Thermae Palace Hotel – Kennisneming
- a) Bijlage 1: 20150914 Restauratie Kon Gaanderijen en Thermae Palace Hotel raming bundel.pdf;
- 8) 2016 GR.00297-Project Eau-tel - de restauratie en verbeterde exploitatie als horeca-entiteit van het Thermae Palace en de Koninklijke Gaanderijen via een aangepaste beheers- of eigendomsstructuur - gezamenlijke organisatie door de Stad en de Vlaamse Overheid van een openbare procedure tot kandidatuurstelling - Goedkeuring
- a) Bijlage 2: documenten overeenkomst Restotel.pdf;
- 9) 2020.CBS.00347 - Site Thermae Palace - Vertrouwelijksovereenkomst - Goedkeuring
- a) De bijlage: vertrouwelijkheidsovereenkomst mbt project Thermae Palace;
- 12) Ingebrekestellingen van Restotel door Stad Oostende waarnaar Schepenen Anseeuw verwees in de Gemeenteraad van 26 augustus 2024.

3. De bescherming van een economisch, financieel en commercieel belang van de stad Oostende en PMV primeert op het belang van een openbaarmaking in de zin van artikel 11.35 1° van het Bestuursdecreet

Overeenkomstig artikel 11.35, 1° van het Bestuursdecreet wijst een overheidsinstantie een aanvraag tot openbaarmaking af als het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een economisch, financieel of commercieel belang van de overheidsinstanties. Volgens de parlementaire voorbereiding beschermt dit artikel de economische, financiële en commerciële belangen van alle bestuursinstanties “tegen het risico van speculatieve daden die voorkennis van informatie kan meebrengen” (Ontwerp van Bestuursdecreet, Parl. St. VI. Parl, nr. 1656/1, 61). Alle informatie die de onderhandelingspositie van de betrokken partijen in het gedrang kan brengen, kan dan ook niet openbaar gemaakt worden.

Het belang van de openbaarheid van bestuur weegt niet op tegen de bescherming van het economisch, financieel en commercieel belang van de stad Oostende en PMV. De aanpak van de ontwikkeling van het Thermae Palace-project is nog steeds in ontwikkeling en de onderhandelingen - voor onder meer de uitvoering van de werken - zijn nog lopende tot op vandaag. In deze omstandigheden zou de openbaarmaking van de betrokken documenten tot een voorkennis leiden die onverenigbaar is met de economische, commerciële en financiële positie van de diverse betrokken partijen. De opgevraagde documenten bevatten immers onder meer allocaties van kostenparticipaties, huurvoorwaarden en de financieel-economische standpunten van het project. De bekendmaking van deze gegevens ZOU de huidige én toekomstige onderhandelingspositie van de betrokken partijen verzwakken. PMV gaat bijvoorbeeld vaker gelijkaardige projecten aan, waardoor de bekendmaking van de betrokken informatie afbreuk zou doen aan de onderhandelingspositie en het commercieel belang in het algemeen. Voor de stad Oostende geldt hetzelfde.

Maar uiteraard geldt ook hier dat de kwaliteit van het project gebaat is bij een sterke onderhandelingspositie van de publieke partners. Bovendien leiden de economische, financiële en commerciële belangen van de stad Oostende en PMV ertoe dat ook de informatie met betrekking tot het contractuele en financiële evenwicht tussen de stad Oostende en Restotel niet openbaar kan worden

gemaakt. Concreet kunnen deze documenten niet openbaar gemaakt worden ingevolge deze weigeringsgrond:

- 1, a) De overige, nog niet-meegedeelde bijlagen bij de gepubliceerde Samenwerkingsovereenkomst;*
- 5) 2020 GR.00819 - Site Thermae Palace - Addendum 2 aan de samenwerkingsovereenkomst met ParticipatieMaatschappij Vlaanderen - Goedkeuring*
 - a) Het ondertekende addendum;*
- 7) 2015.CBS 06545 - 150.D.081/1 - Studiebureau restauratie van de Koninklijke en Venetiaanse Gaanderijen - Bundel restauratie Koninklijke Gaanderijen en Thermae Palace Hotel - Kennisneming*
 - a) Bijlage 1: 20150914. Restauratie Kon Gaanderijen en Thermae Palace Hotel raming bundel.pdf;*
- 8) 2016.GR 00297-Project Eau-tel - de restauratie en verbeterde exploitatie als horeca-entiteit van het Thermae Palace en de Koninklijke Gaanderijen via een aangepaste beheers-of eigendomsstructuur - gezamenlijke organisatie door de Stad en de Vlaamse Overheid van een openbare procedure tot kandidatuurstelling - Goedkeuring*
 - a) Bijlage 2: documenten overeenkomst Restotel.pdf;*
- 10) 2017 CBS 08642 - Project Eau-tel - Addendum aan de akte van huurovereenkomst van 05 januari 1998 en aan de overeenkomst van 01 februari 2016 inzake het Thermencomplex - Goedkeuring*
 - a) Collegestuk en bijlagen;*

- 4. De bescherming van het belang van de stad Oostende bij een eerlijk proces primeert op het belang van een openbaarmaking in de zin van artikel II.35, 4° van het Bestuursdecreet*

Overeenkomstig artikel II.35, 4° van het Bestuursdecreet wijst een overheidsinstantie een aanvraag tot openbaarmaking af als het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid een eerlijk proces te verkrijgen. De bestaansreden van deze uitzonderingsgrond ligt vooral bij het verhinderen dat de openbaarheid van bestuur, waaraan een partij onderworpen is, afbreuk zou doen aan de wapengelijkheid. Zonder deze uitzonderingsgrond zou een partij op grond van de openbaarheid van bestuur kunnen worden verplicht stukken in het gerechtelijk debat te brengen die tegen haar 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.

In dit geval stelt de stad Oostende vast dat het voorwerp van uw verzoek tot openbaarheid, de Thermae Palacesite, duidelijk verband houdt met het voorwerp van een procedure die de vzw Dement Oostende aanhangig maakte voor de vrederechter. Deze procedure heeft betrekking op de herstellings- en onderhoudswerken van de site in kwestie. Het geschil is niet opgelost, maar slechts geneutraliseerd. De stad stelt vast dat verschillende van de opgevraagde bestuursdocumenten een rechtstreeks en belangrijk verband met de hangende procedure kennen. De toetsing aan de finaliteit van de uitzonderingsgrond leidt dan ook tot de conclusie dat het belang van de openbaarheid in voorliggend geval niet opweegt tegen het belang van het eerlijk proces uit artikel II.35, 4° van het Bestuursdecreet. Die conclusie volstaat om bepaalde documenten te weren bij het beantwoorden van voorliggend openbaarheidsverzoek. Concreet gaat het om het volgende documenten:

- 11) Gemeenteraad, zitting van 25 februari 2011: BESTUURSZAKEN- STADSEIGENDOMMENTHERMENCOMPLEX- ADDENDUM AAN DE AKTE VAN HUUROVEREENKOMST INZAKE HET THERMENCOMPLEX: AANNEMING*
 - a) Ondertekend addendum aan de akte van huurovereenkomst inzake het Thermencomplex;*

12) Ingebrekestellingen van Restotel door Stad Oostende waarnaar Schepen Anseeuw verwees in de Gemeenteraad van 26 augustus 2024.

5. Het beroepsgeheim van de advocaat primeert op het belang van een openbaarmaking in de zin van artikel 11.39, tweede lid van het Bestuursdecreet, samengelezen met artikel 6, 52, 2° van de Wet Openbaarheid van Bestuur en artikel 458 van het Strafwetboek

Bepaalde opgevraagde documenten hebben betrekking op vertrouwelijke juridische adviezen van en schriftelijke communicatie met de raadsman van de betrokken instanties. Deze documenten vallen onder het beroepsgeheim van de advocaat, dat strafrechtelijk verankerd is. Het betreft een geheimhoudingsverplichting, die volgens artikel 6, 82, 2° van de Wet Openbaarheid van Bestuur de weigering van de openbaarmaking rechtvaardigt. Ook de Vlaamse bestuursinstanties zijn verplicht om deze federale weigeringsgronden te eerbiedigen, zoals gestipuleerd wordt in artikel 11.39, tweede lid van het Bestuursdecreet.

Het beroepsgeheim van de advocaat primeert uit de kracht van de (straf)wet (artikel 458 Strafwetboek) op het belang van de openbaarheid van bestuur, zoals expliciet werd bevestigd door de Raad van State (RvS 15 april 2010, nr. 202.966). De rechtspraak van het Europees Hof van Justitie en het Grondwettelijk Hof oordelen in dezelfde zin in gelijkaardige situaties (HvJ 18 mei 1982, nr. 155/79; GwH 3 mei 2000, nr. 46/2000; GwH 24 maart 2004, nr. 50/2004; GwH 14 juni 2006, nr. 100/2006; GwH 23 januari 2008, nr. 10/2008). Ten overvloede bevestigen ook de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur van de Vlaamse Overheid en de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten dit standpunt (Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur 7 april 2022, nr. OVB/2022/074; Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten van 29 juni 2020, nr. 2020-71). De documenten die betrekking hebben op juridisch advies of communicatie tussen cliënt en advocaat, vallen dus onder het beroepsgeheim en kunnen bijgevolg niet meegedeeld worden. Het gaat concreet om volgende documenten:

3) b) Alle e-mailverkeer tussen de raadsman die Stad Oostende vertegenwoordigt in dit dossier en vertegenwoordigers van Restotel of PMV;

8) 2016 GR. 00297-Project Eau-tel - de restauratie en verbeterde exploitatie als horeca-entiteit van het Thermae Palace en de Koninklijke Gaanderijen via een aangepaste beheers-of eigendomsstructuur - gezamenlijke organisatie door de Stad en de Vlaamse Overheid van een openbare procedure tot kandidatuurstelling - Goedkeuring

Bijlage 2: documenten overeenkomst Restotel.pdf;

14) 2024 CBS.04602 - Thermae Palace - Analyse projectmanagement - Kennisneming.

6. De bescherming van de interne communicatie primeert op het belang van de openbaarheid in de zin van artikel 11.33, 3° van het Bestuursdecreet

Bepaalde opgevraagde documenten hebben betrekking op interne communicatie. Interne communicatie behelst alle beleidsopvattingen, persoonlijke argumenten of feitelijke informatie en data, die kaderen in de voorbereiding van een beslissing of het oplossen van een probleem (Ontwerp tot wijziging van Bestuursdecreet, Parl. St. VI. Parl, nr. 780/1, 92). Het begrip 'intern' moet ruimer geïnterpreteerd worden dan enkel informatie van binnen eenzelfde dienst: ook de communicatie tussen overheidsinstanties, in dit kader tussen de stad Oostende en PMV, valt onder deze weigeringsgrond. Bovendien kan ook informatie die een overheidsinstantie van een externe bron heeft ontvangen onder interne communicatie vallen, indien het gaat om informatie die "voor de ontvangst ervan niet beschikbaar was of had moeten worden gesteld aan

het publiek en zij niet buiten de muren van die instantie terechtkomt nadat zij deze informatie heeft ontvangen" (Hv) 20 januari 2021, nr. C-619/19; Ontwerp tot wijziging van Bestuursdecreet, Parl. St. VI. Parl, nr. 780/1, 92).

De Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur stelt dat ook communicatie met een private commerciële partij, zoals Restotel NV, "kan beantwoorden aan de vereisten van de uitzonderingsgrond" (Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur 10 mei 2023, nr. OVB/2023/083). Deze weigeringsgrond beschermt de interne raadplegingen en beraadslagingen waarvan de bekendmaking het besluitvormingsproces in het gedrang zou kunnen brengen (Ontwerp tot wijziging van Bestuursdecreet, Parl. St. VI. Parl, nr. 780/1, 90). De overheid kan immers ook slechts tot effectieve besluitvorming komen indien haar voorstellen en opvattingen vrij uitgewisseld kunnen worden, eveneens op papier, zonder dat deze aan het publiek bekend gemaakt moeten worden (Ontwerp tot wijziging van Bestuursdecreet, Parl. St. VI. Parl, nr. 780/1, 91).

Zoals de parlementaire voorbereiding bij het Bestuursdecreet duidelijk stelt, is het van publiek belang dat administratieve beslissingen openbaar gemaakt worden. De openbaarmaking van interne communicatie echter, zoals het opgevraagde volledige e-mailverkeer tussen alle betrokken instanties, die louter betrekking heeft op de aanloop naar bepaalde beslissingen, is niet van algemeen belang. De bescherming van de interne communicatie zal dan zwaarder doorwegen, gelet op de bescherming van de vrije gedachtewisseling die elke doordachte overheidsbeslissing moet kunnen voorafgaan (Ontwerp tot wijziging van Bestuursdecreet, Parl. St. VI. Parl, nr. 780/1, 91 - 92). Diezelfde belangenafweging geldt ook hier. Volgende documenten, die betrekking hebben op interne communicatie, kunnen bijgevolg niet bekend gemaakt worden:

3) a) Alle e-mailverkeer tussen vertegenwoordigers van Restotel NV, met inbegrip van Olivia Vanmoerkerke, en/of William Vanmoerkerke, en/of Edit De Ketelaere, met en/of de Oostendse burgemeester Tommelein en/of de schepenen Anseeuw en Claeys en/of de stadsadministratie sinds 1 januari 2019 alsook e-mailverkeer tussen diezelfde burgermeester en/of schepenen en/of administratie en vertegenwoordigers van PMV (ParticipatieMaatschappij Vlaanderen)

7. Bestuursdocumenten vrijwillig door een derde bezorgd en uitdrukkelijk als vertrouwelijk aangemerkt in de zin van artikel II.34, 6° van het Bestuursdecreet

Overeenkomstig artikel II.34, 6° van het Bestuursdecreet wijst een overheidsinstantie een aanvraag tot openbaarmaking af als het om bestuursdocumenten gaat die informatie bevatten die door een derde is verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht is en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld. Waar dergelijke documenten onder de draagwijdte van onderhavig openbaarheidsverzoek vallen, heeft Restotel zich, als private partij, en dus als derde ten opzichte van de stad Oostende, tegen de openbaarmaking van deze documenten verzet. De uitzonderingsgrond wordt bijgevolg toegepast voor de volgende documenten:

2, c) De ingediende offertes voor de opdracht van het project management en de quantity surveyance;

3, a) Alle e-mailverkeer tussen vertegenwoordigers van Restotel NV, met inbegrip van Olivia Vanmoerkerke, en/of William Vanmoerkerke, en/of Edit De Ketelaere, met en/of de Oostendse burgemeester Tommelein en/of de schepenen Anseeuw en Claeys en/of de stadsadministratie sinds 1 januari 2019 alsook e-mailverkeer tussen diezelfde burgermeester en/of schepenen en/of administratie en vertegenwoordigers van PMV (ParticipatieMaatschappij Vlaanderen);

9) 2020 CBS. 00347 - Site Thermae Palace - Vertrouwelijksovereenkomst - Goedkeuring

a) De bijlage: vertrouwelijksovereenkomst mbt project Thermae Palace."

Op 8 november 2024 heeft de stad Oostende vervolgens de hierboven vermelde aanvraag van verzoeker d.d. 30 augustus 2024 afgewezen omwille van de volgende overwegingen:

Het opgevraagde document heeft betrekking op ingediende offertes en de gunning voor gevelwerken aan het Thermae Palace. Gelet op de weigeringsgrond van artikel 1135, 3° Bestuursdecreet, kan de vraag tot openbaarmaking niet ingewilligd worden. Overeenkomstig artikel 11.35, 3° Bestuursdecreet wijst een overheidsinstantie een aanvraag tot openbaarmaking af als het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie, als die informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren.

Volgens de parlementaire voorbereiding biedt deze uitzonderingsgrond bescherming van alle ondernemingsgegevens, inclusief handelsgeheimen. Handelsgeheim wordt omschreven als "informatie die niet technisch van aard is, maar een commerciële waarde vertegenwoordigt zoals boekhoudkundige gegevens, lijsten van cliënteel en leveranciers, winstcijfers, omzet, stocks, enzovoort. Het gaat dus in het algemeen om gegevens die voor de onderneming van belang zijn en waarvan de openbaarmaking van aard is haar nadeel te berokkenen." Er moet sprake zijn van een legitiem economisch belang, waarbij "de omvang van de mogelijke schade en het competitief voordeel dat aan concurrenten zou worden gegeven door de openbaarmaking" bepalend zijn. Enkel indien de leverancier van de informatie toch toestemt met de openbaarmaking, kan dit geschieden (Parl. St. VI. Parl, nr. 1656/1, 62).

De opgevraagde goedkeuringsbeslissing en daarbij behorende bijlagen (offertes betreffende de herstelwerken) bevatten logischerwijze vertrouwelijke commerciële gegevens. De documenten bestaan namelijk uit prijsstellingen: de eenheidsprijzen van de verschillende aannemers voor de voorziene werken. Daarover stelde de Beroepsinstantie klaar en duidelijk het volgende: "Dergelijke eenheidsprijzen moeten ontegensprekelijk beschouwd worden als vertrouwelijke commerciële gegevens van de betrokken firma's/inschrijvers." (Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur, 19 juni 2024, nr. OVB/2024/122, 3) De informatie wordt ook beschermd om een legitiem economisch belang te vrijwaren. Daarom stelde de Beroepsinstantie onmiskenbaar het volgende:

"De beroepsinstantie meent dat met de bescherming van het vertrouwelijke karakter van deze commerciële gegevens in casu (de eenheidsprijzen/ereloonpercentages die voorkomen in het gunningsverslag) duidelijk een gelegitimeerd economisch belang wordt gevrijwaard, namelijk voorkomen dat er significante schade zou toegebracht worden aan de betrokken firma's door het openbaar maken van deze gegevens en daardoor de mogelijkheid creëren dat eventuele concurrenten een competitief voordeel zou worden gegeven voor mogelijke toekomstige af te sluiten contracten, waardoor de eerlijke mededinging zou kunnen geschaad worden. De beroepsinstantie is van oordeel dat in casu door de openbaarmaking van de eenheidsprijzen (de ereloonpercentages), zoals die voorkomen in het opgevraagde gunningsverslag, inbreuk gepleegd wordt op het vertrouwelijk karakter van deze vertrouwelijke commerciële gegevens. Indien de door de verschillende firma's opgegeven ereloonpercentages (die dus eenheidsprijzen uitmaken) openbaar zouden worden gemaakt, kan dit immers de concurrentiepositie aantasten van de verschillende inschrijvers bij het deelnemen aan nieuwe gelijkaardige overheidsopdrachten, doordat concurrentiële firma's hun geboden eenheidsprijzen (de ereloonpercentages die ze hanteren voor hun ontwerpen) hierop kunnen afstemmen en daardoor meer kans kunnen maken om dergelijke opdrachten binnen te halen. Bijgevolg is de beroepsinstantie van oordeel dat de openbaarmaking van de vermelde eenheidsprijzen in het gunningsverslag op grond van artikel 11.35, 3° Bestuursdecreet niet kan worden toegestaan."

De opgevraagde documenten, de offertes en de goedkeuring van de gunning van de opdracht, kunnen dus niet openbaar gemaakt worden. Bovendien is er geen hoger openbaar belang voorhanden. De Beroepsinstantie stelt daarover het volgende in de reeds aangehaalde uitspraak: "De afweging van de beroepsinstantie leidt dan ook tot de conclusie dat het belang dat beschermd wordt door de uitzonderingsgrond van artikel 11.35, 3° van het Bestuursdecreet, het vertrouwelijk karakter van de vertrouwelijke commerciële informatie van de betrokken inschrijvers (de eenheidsprijzen/ereloonpercentages die worden vermeld in het opgevraagde gunningsverslag, de toegekende scores voor het gunningscriterium van de prijs en de totaalscores van alle inschrijvers) in casu primeert op het belang van de openbaarheid."

Concluderend stelt de stad Oostende dan ook vast dat de vraag tot openbaarmaking van de opgevraagde documenten niet ingewilligd kan worden, gelet op de weigeringsgrond vervat in artikel 11.35, 3° Bestuursdecreet."

2. Inhoud van het beroepschrift

Verzoeker neemt geen genoegen met de hierboven vermelde beslissing van de stad Oostende en diende op 24 oktober 2024 het volgende beroepschrift in:

"Wij kunnen ons niet vinden in deze beslissing vandaar dat we hiertegen bij jullie, als de bevoegde beroepscommissie, beroep aanteken.

Volgende informatie willen we toevoegen:

- *"Vraag 4: De bijlagen (plannen) bij de huurovereenkomst van 1986: Gemeenteraad, zitting van 29 augustus 1986:48.- EIGENDOMMEN - THERMENCOMPLEX - HUURVOORWAARDEN: AANNEMING." Er wordt beweerd dat deze plannen reeds eerder werden bezorgd maar dat is niet het geval. Enkel de plannen die als bijlagen werden toegevoegd aan de huurovereenkomst van 1998 werden bezorgd. Dit zijn 2 totaal verschillende zaken.*
- *Er wordt verwezen naar een "procedure" door een derde (DEMENT Oostende) aanhangig gemaakt bij de vrederechter. In werkelijkheid is er geen procedure hangende. Er is enkel een verzoeningspoging voor de vrederechter aanhangig gemaakt. Deze oproeping tot minnelijke schikking leidde enkel tot een vaststelling van niet-verzoening en werd afgesloten: dit is geenszins een "procedure".*
- *Het niet delen van documenten via openbaarheid van bestuur en het werken met geheime documenten bevoordeligt enkel de direct betrokken private partij, Restotel. Het laat ook geen publiek debat toe over de bestemming van deze publieke gebouwen en gronden. Het sluit zelfs elk mogelijk gesprek met andere private partners uit."*

Naar aanleiding van de beslissing van de stad Oostende d.d. 8 november 2024 betreffende verzoekers aanvraag d.d. 30 augustus 2024, heeft de beroepsinstantie bij verzoeker nog nagevraagd of hij zijn beroepschrift op dat punt handhaaft. Verzoeker bevestigde op 18 november 2024 dat dit het geval is.

3. Toelichting door de stad Oostende

Om voldoende geïnformeerd te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie de stad Oostende ter zake om een reactie gevraagd en haar verzocht om haar de betreffende documenten te bezorgen. De stad Oostende

maakte op 8 november 2024 een aantal documenten over aan de beroepsinstantie en bezorgde haar daarbij de volgende toelichting:

“Allereerst verwijzen wij naar de beslissing van de stad Oostende van 7 oktober 2024 tot weigering van het openbaarheidsverzoek, waarin de wettelijke redenen voor de weigering van het openbaarheidsverzoek grondig worden toegelicht. Verder maken wij graag gebruik van de mogelijkheid van de Beroepsinstantie om bijkomende toelichting te verschaffen, in het bijzonder met betrekking tot de volgende toepasselijke weigeringsgronden van het Bestuursdecreet: artikel II.35, 1° (economisch, financieel of commercieel belang van de overheidsinstanties) en artikel II.35, 3° (het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie).

1) Historiek van het project

Het Thermae Palace verkeert, zoals welbekend, in slechte staat. De samenwerkingsovereenkomst van december 2023 tussen Restotel, de stad Oostende en PMV vermeldt expliciet dat een restauratie zich “dringend opdringt”. Al lange tijd wordt er geprobeerd om deze restauratie mogelijk te maken. Zo organiseerde de Vlaamse Regering met de stad Oostende in 2016 een gezamenlijke openbare procedure om een kandidaat-uitvoerder te vinden die dit project op zich wilde nemen. Echter werd er via deze weg geen kandidaat gevonden. Gelet op de steeds verregaandere staat van verval van het erfgoedcomplex, kan geen verder uitstel van dit dossier worden geduld, zoals ook wordt benadrukt in de samenwerkingsovereenkomst. Daarom besloten de stad Oostende en PMV om met de huidige private huurder van het complex, Restotel, een samenwerking aan te gaan voor de restauratie en renovatie van het Thermae Palace. Zoals beschreven in de samenwerkingsovereenkomst is Restotel “de enige partij waarmee, rekening houdende met de bestaande contractuele rechten, een duurzame oplossing kan worden bereikt met het oog op het bewaren van dit historisch erfgoed en het verhinderen van de (verdere) aanzienlijke aantasting daarvan”. Ondertussen verslechtert de staat van het erfgoedcomplex steeds verder.

2) Algemene situering van artikelen II.35, 1° en 3° Bestuursdecreet

Overeenkomstig artikel II.35, 1° Bestuursdecreet wijst een overheidsinstantie een aanvraag tot openbaarmaking af als het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een economisch, financieel of commercieel belang van de overheidsinstanties. Volgens de parlementaire voorbereiding biedt deze uitzonderingsgrond bescherming “tegen het risico van speculatieve daden die voorkennis van informatie kan meebrengen”. Ook de economische activiteiten van de investeringsmaatschappijen worden hiermee beschermd (Parl. St. VI. Parl, nr. 1656/1, 61).

Overeenkomstig artikel II.35, 3° Bestuursdecreet wijst een overheidsinstantie een aanvraag tot openbaarmaking af als het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie, als die informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren. Volgens de parlementaire voorbereiding biedt deze uitzonderingsgrond bescherming van alle ondernemingsgegevens, inclusief handelsgeheimen. Handelsgeheim wordt omschreven als “informatie die niet technisch van aard is, maar een commerciële waarde vertegenwoordigt zoals boekhoudkundige gegevens, lijsten van cliënteel en leveranciers, winstcijfers, omzet, stocks, enzovoort. Het gaat dus in het algemeen om gegevens die voor de onderneming van belang zijn en waarvan de openbaarmaking van aard is haar nadeel te berokkenen.” Er moet sprake zijn van een legitiem economisch belang, waarbij “de omvang van de mogelijke schade en het competitief voordeel dat aan concurrenten zou worden gegeven door de openbaarmaking” bepalend zijn. Enkel indien de leverancier van de informatie

toch toestemt met de openbaarmaking, kan dit geschieden. Ook de commerciële en industriële informatie van de investeringsmaatschappijen wordt hiermee beschermd (Parl. St. VI. Parl, nr. 1656/1, 62).

3) Relaties tussen de partijen en impact van de openbaarmaking

- Betrokken economische belangen

Restotel, de private partner in het project, draagt op grond van de samenwerkingsovereenkomst het grootste deel van het economisch operationeel risico. Het gaat hier om een aanzienlijke private investering, die de stad Oostende, de Vlaamse overheid en het redden van het beschermde erfgoedcomplex ten goede komt. De afgelopen jaren bleek uit financiële analyses dat de restauratie en renovatie niet kan plaatsvinden met publieke middelen alleen. Een private investering, die Restotel heeft aangeboden, is dus cruciaal voor het welslagen van het project. Het feit dat het grootste economisch en financieel risico gelegen is bij de private speler, betaamt om de handelsrelaties intensief te beschermen.

Eenzijds speelt hier immers het economisch belang van een private speler, anderzijds heeft dit ook een directe impact op de economische belangen van de stad Oostende en PMV, alsook op het welslagen van de bescherming van het onroerend erfgoed. Restotel draagt niet alleen het operationeel economisch risico bij de uitvoering van het project, maar ook bij het vervroegd beëindigen van de samenwerking draagt zij op grond van artikel 6, 82 Samenwerkingsovereenkomst de helft van de gemaakte externe kosten, ten gevolge van de 50/50-verdeling tussen Restotel en stad Oostende. Er is op heden nog geen projectvennootschap opgericht, wat betekent dat de uitvoering van het project zich in ieder geval nog steeds in een precare toestand bevindt.

Bovendien kan niet worden uitgesloten dat de samenwerking tussen de huidige partners onverhoopt niet doorgaat, bijvoorbeeld door externe omstandigheden zoals de hevige tegenstand ten opzichte van het project. In deze situatie zouden de stad Oostende en PMV op zoek moeten gaan naar een nieuwe partner om het financiële deel van Restotel te dragen. Indien de betrokken opgevraagde documenten, met een overvloed aan economische, financiële en commerciële informatie, bekend gemaakt zouden worden, zou dit een onredelijk risico op voorkennis inhouden. Andere private spelers zouden immers uitgebreid zicht hebben op informatie die hun voorwaarden voor het instappen in het project zouden beïnvloeden. Dit schaadt uiteraard op disproportionele wijze de economische en financiële belangen van de stad Oostende en PMV. In dit gegeven wordt er immers elke onderhandelingsmarge ontnomen om een nieuwe private partner te vinden die aan dezelfde of betere voorwaarden het project zou willen helpen dragen.

- Vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie, inclusief zakengeheim

De openbaarmaking van verschillende opgevraagde documenten zou een schending uitmaken van het zakengeheim. Dat een private partner zijn schouders mee zet onder een publiek project, mag geen afbreuk doen aan zijn bescherming van de vertrouwelijkheid van commerciële en industriële informatie. Volgens uw beroepsinstantie vallen volgende gegevens al zeker onder vertrouwelijke en bedrijfsgevoelige informatie:

De bedrijfsstrategie (de herkomst en leveringszekerheid en mix van grondstoffen, de waardeketen langs aanvoer” en outputzijde, de groeps- en aandeelhoudersstructuur (incl. financiële bespreking), de relaties tussen de INEOS-vennootschappen)

De contractuele structuur van het bedrijf met aannemers

De commerciële structuur van het bedrijf

De financieringsstructuur, met o.m. het onderzoek van de zekerheden en de financiële analyse van het moederbedrijf op basis van cijfers en kredietratings, projecties, de sensitiviteiten en risico's
Marktanalyse met bespreking van de markt(risico's) en concurrentie, keuzes die het bedrijf maakt inzake spreiding van risico's

Interne en strategische overwegingen door het bedrijf

De verschillende kredietverstrekkingen en bijhorende faciliteiten

De berekening van de waarborgpremie

De duurtijd van de waarborg en de afgesproken voorwaarden/modaliteiten daaraan gekoppeld

Uw beroepsinstantie vermeldde hieromtrent uitdrukkelijk het volgende: "Voor de beroepsinstantie lijdt het geen twijfel dat de hiervoor vermelde informatie van het bedrijf Ineos als zeer bedrijfsgevoelige en vertrouwelijke commerciële en industriële informatie moet beschouwd worden. De openbaarmaking van de hiervoor opgesomde informatie in de beide opgevraagde bestuursdocumenten aan derden zou ontegensprekelijke schade aanbrengen aan de commerciële en de industriële belangen van het desbetreffende bedrijf, daar het uiterst bedrijfsgevoelige informatie betreft. Een openbaarmaking van deze gegevens zou ook oneerlijke concurrentie kunnen veroorzaken, nu INEOS aanzienlijke inspanningen en kosten heeft gemaakt om heel wat studies te verrichten naar aanleiding van dit grootse project waarbij het delen van die informatie net zou maken dat haar concurrenten die informatie nu op oneerlijke wijze zouden kunnen te zien krijgen (zij zouden aldus onrechtmatig kunnen profiteren van studies uitgaande van INEOS en haar partners).

Bovendien zouden mogelijke concurrenten van INEOS via de openbaarmaking van voormelde gegevens ook kennismaken van de vooruitzichten en commerciële scenario's die INEOS in acht neemt, alsook inzicht kunnen krijgen in hun bedrijfsstrategieën hun financiële en commerciële structuren. Het spreekt voor zich dat dit informatie-onevenwicht aanleiding zou geven tot een ernstige en onherstelbare verstoring van de eerlijke mededinging in de sector" (...) "De afgesproken garantiëvoorwaarden in dit dossier zijn zeer specifiek voor dit project en daarom uniek in de markt. Zowel vanuit het perspectief van INEOS als van de kredietverstrekkers, zou de openbaarmaking van de commerciële voorwaarden (prijstelling, marge en belangrijkste voorwaarden en bepalingen) hun belangen kunnen schaden. De commerciële voorwaarden waren het voorwerp van op maat gemaakte onderhandelingen en openbaarmaking zou mogelijk de mogelijkheid van INEOS/de kredietverstrekkers kunnen schaden om met andere contractpartijen te onderhandelen over bepaalde punten van toekomstige financieringen.

De parallellen met de grootschalige renovatie van het Thermae Palace erfgoedcomplex en de betrokken commerciële informatie van de private speler Restotel zijn onmiskenbaar. De schade voor de private partij zou ook in deze situatie disproportioneel zijn. De opgevraagde documenten (1) de niet-meeegedeelde bijlagen bij de samenwerkingsovereenkomst, (7) de raming van de restauratie van het Thermae Palace, (8) de contractuele analyse van de overeenkomst met Restotel, (9) de vertrouwelijkheidsovereenkomst en (12) de ingebrekestellingen bevatten onder meer bedrijfsstrategieën, financieringsstructuren en interne en strategische overwegingen door Restotel en/of PMV.

In het licht van de geciteerde beslissing van Uw Beroepsinstantie, vallen deze documenten dus onder de vertrouwelijke commerciële en industriële informatie, waarvan de bekendmaking ontegensprekelijk aanzienlijke schade zou berokkenen aan de betrokken partij. Daarenboven geven de opgevraagde documenten (1) de niet-meeegedeelde bijlagen bij de samenwerkingsovereenkomst ook inzicht in de vertrouwelijke commerciële en industriële informatie van de private projectmanager Kaizer BV, en zou de bekendmaking daarvan ook aanzienlijke schade aan die partij berokkenen.

4) Belangenafweging

Gelet op de bovenstaande uiteenzetting, zullen zowel de stad Oostende, PMV als hun private partner Restotel en de projectmanager Kaizer BV schade ondervinden van de openbaarmaking van de opgevraagde documenten. Bovendien kan nog verwezen worden naar het standpunt van Uw Beroepsinstantie in de hoger geciteerde zaak betreffende INEOS: "Het belang van de uitzonderingsgrond van artikel 11,35, 3° van het Bestuursdecreet dient tot slot nog te worden afgewogen tegenover het openbaar belang dat met de openbaarmaking van de opgevraagde bestuursdocumenten is gediend. Het gaat hierbij om een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Dit betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover het belang dat met de uitzondering 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. De beroepsinstantie ziet niet in op welke manier in casu het openbaar belang dat met de openbaarmaking van de gevraagde documenten zo gediend zijn, zou primeren op de bescherming van het belang dat beschermd wordt door artikel 11.35, 3° van het Bestuursdecreet. Verzoeker geeft nergens aan wat het openbaar belang zou zijn voor de openbaarmaking van de bovenvermelde bedrijfsgevoelige informatie van het betrokken bedrijf (Ineos), hij stelt enkel in het algemeen dat de opgevraagde informatie betrekking heeft op het gebruik van publieke middelen en dat het publiek in staat moet worden gesteld om het gebruik van die middelen te controleren. Daarmee wordt geenszins een algemeen openbaar belang omschreven, in de zin zoals hiervoor uiteengezet"

Ook hier wordt het verzoek tot openbaarmaking, in het kader van de belangenafweging, slechts gemotiveerd op basis van de controle op de aanwending van de publieke middelen. Conform de eerdere beslissingspraktijk van Uw Beroepsinstantie volstaat dit niet om te kunnen spreken van het algemeen openbaar belang. Overigens is het vermeende openbaar belang, bestaande uit de controle op de activiteiten van de overheid, niet gediend met de bekendmaking van de opgevraagde documenten. Er zijn immers al verschillende documenten die publiek raadpleegbaar zijn en/of al bekend gemaakt werden, en die dus de openbaarheid al dienen.

Zo bevat de online gepubliceerde samenwerkingsovereenkomst een uitgebreid pakket aan informatie over het vooropgestelde project en de rollen van de betrokken projectpartners daarin. Indien de verzoeker controle wil uitoefenen op de financiële toestand en verdeling, zal dat mogelijk zijn via de verplicht te publiceren jaarrekeningen van de projectvennootschap. Op dat moment zal het project immers in uitvoering zijn en zal het risico op het schaden van de financiële belangen minder prominent zijn. Zoals hoger werd aangehaald bij de historiek van het project, bleek het al een lange en moeilijke tocht om een private partner te vinden die mee wilde zoeken naar een duurzame oplossing voor het erfgoedcomplex. Gelet op het mislukte beroep op de mededinging in 2016 en de nog precaire toestand van de huidige samenwerkingsvorm, is er een hoge graad van voorzichtigheid geboden ten aanzien van de private partner, Restotel.

Het verlies van deze partner zou gelet op bovenstaande uiteenzetting grote gevolgen kunnen hebben voor het redden van het erfgoedcomplex. De schade die volgt uit het verliezen van de samenwerking met een strategisch cruciale private partner, die door middel van een contractuele relatie bescherming verdient, werd ook door Uw Beroepsinstantie aanvaard in onder meer volgende zaak: "De beroepsinstantie wijst er dit verband op dat DP World een van de grootste beheerders van containerterminals wereldwijd is en dan ook één van de belangrijkste handelspartners uitmaakt van de Haven van Antwerpen als terminaloperator. De beide uitspraken gaan in het bijzonder over een aangevochten beslissing van het Havenbedrijf Antwerpen uit 2014 met betrekking tot de herverdeling van concessies binnen het havengebied en bevatten

gedetailleerde informatie over de relaties tussen de haven van Antwerpen en de marktdeelnemers die in de haven actief zijn, evenals over de werking van deze verschillende entiteiten. Het gaat hier om gevoelige feitelijke en economische gegevens van de Haven van Antwerpen die ontegensprekelijk een zekere commerciële waarde hebben omdat ze niet bekend zijn bij andere concurrerende exploitanten in de haven- en zeevervoersector en deze informatie zou, als ze openbaar wordt gemaakt, de economische positie van de haven, alsook de eigen onderhandelings- en commerciële positie kunnen ondermijnen voor de toekomst, wat uiteraard haar financiële en commerciële belangen (haar concurrentiële positie in de hele havenwereld) in het gedrang zou brengen.”

Ook hier moet dus benadrukt worden dat het belang van handelspartners, gelet op de woelige voorgeschiedenis van het vinden van een private partner en de precaire toestand van het project, niet onbelicht mag worden. De economische positie van de betrokken partners en de commerciële belangen staan hiermee immers op het spel.

5) Aanvullende commentaar bij het beroepschrift

Daarnaast wil de stad Oostende graag nog reageren op een van de opmerkingen die verzoeker toevoegde bij het indienen van het beroep bij de Beroepsinstantie. Er wordt daarin verwezen naar het feit dat er geen procedure meer hangende zou zijn bij de vrederechter. De vrederechter stelde echter enkel de niet verzoening vast, waardoor verdere stappen nog steeds mogelijk zijn, en de zaak in elk geval nog aanhangig is. Bijgevolg is deze procedure nog niet afgesloten, in tegenstelling tot wat de beroepsindiener beweert. VZW Dement kondigde in dat verband overigens reeds publiekelijk aan dat klachten en tussenkomsten bij andere instanties worden voorbereid.”

Voor wat betreft de beslissing van 8 november 2024 over verzoekers aanvraag d.d. 30 augustus 2024, hernam de stad Oostende haar afwijzingsmotieven zoals ze ten aanzien van verzoeker werden geformuleerd.

4. Beoordeling door de beroepsinstantie

I. Reeds aan verzoeker overgemaakte documenten en onbestaande documenten

In haar beslissing d.d. 7 oktober 2024 heeft de stad Oostende meegedeeld dat verzoeker reeds naar aanleiding van zijn aanvraag d.d. 21 juni 2024 bij beslissing van 7 augustus 2024 een aantal documenten heeft verkregen die opnieuw werden opgevraagd in het openbaarheidsverzoek d.d. 28 augustus 2024 en dat, anderzijds, een aantal gevraagde documenten onbestaande zijn. Meer concreet gaat het om de volgende bestuursdocumenten:

Reeds bezorgde documenten

1) "Samenwerkingsovereenkomst" tussen STAD OOSTENDE-PMV-RESTOTEL

a) Alle bijlagen bij de samenwerkingsovereenkomst. De vermelde vertrouwelijkheid van die documenten is ongeldig: ze maken immers noodzakelijkerwijze ook deel uit van wat de Gemeenteraad goedkeurde op 18/12/2023, en moeten dus openbaar zijn.

De beroepsinstantie stelt vast dat verzoeker voor wat betreft bijlage 1 van de SWO inmiddels de integrale gemeenteraadsbeslissing d.d. 18 december 2023 werd bezorgd. Voor wat betreft dit onderdeel is het beroepschrift bijgevolg **zonder voorwerp**.

De onder bijlage 1 vermelde beslissingen van de Raad van Bestuur van PMV d.d. 20 december 2023 en Restotel nv d.d. 21 december 2023 werden eveneens aan verzoeker overgemaakt, zij het gedeeltelijk onleesbaar gemaakt. Verzoeker heeft deze gedeeltelijke vrijgave niet betwist en vraagt in zijn oorspronkelijk verzoek d.d. 28 september 2024 enkel 'alle' bijlagen op, waarmee hij volgens de beroepsinstantie enkel vraagt naar die bijlagen die hem nog niet werden bezorgd. Het beroepschrift wordt voor wat betreft deze onderdelen bijgevolg als **zonder voorwerp** beschouwd.

4) De bijlagen (plannen) bij de huurovereenkomst van 1986: Gemeenteraad, zitting van 29 augustus 1986: 48.- EIGENDOMMEN - THERMENCOMPLEX - HUURVOORWAARDEN : AANNEMING.

Volgens de stad Oostende heeft verzoeker de betreffende plannen verkregen naar aanleiding van haar beslissing d.d. 7 augustus 2024. Verzoeker stelt in zijn beroepschrift dat dit niet klopt, aangezien enkel de plannen die als bijlagen werden toegevoegd aan de huurovereenkomst van 1998 werden bezorgd. Uit een bijkomende reactie van de stad Oostende d.d. 20 november 2024 blijkt hieromtrent het volgende: "*Wij begrepen dat de vraag betrekking had op de overeenkomst van 1998, die immers een retroactief huurrecht vanaf 1986 toekent. In de mate de eerdere huurovereenkomst zou worden bedoeld, vindt u deze eveneens via de meegeedeelde WeTransfer link. De stad Oostende beschikt niet over plannen bij deze huurovereenkomst.*"

Indien de door verzoeker gevraagde plannen op basis van die verduidelijking toch betrekking zouden hebben op de huurovereenkomst van 1998, dan is het beroepschrift voor wat betreft dit onderdeel **zonder voorwerp** aangezien verzoeker die plannen reeds heeft verkregen.

Indien verzoeker de plannen bedoelt horend bij de eerdere huurovereenkomst (gesloten in 1987), dan is het beroepschrift voor wat betreft dit onderdeel **ongegrond** aangezien het gaat om bestuursdocumenten waarover de stad Oostende niet beschikt. In artikel 1.4 3° Bestuursdecreet wordt een bestuursdocument gedefinieerd als de informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie. Het recht op openbaarheid kan aldus maar uitgeoefend worden voor zover het gaat om informatie die gematerialiseerd werd op een drager. Van documenten die de stad Oostende niet bezit, kan nu eenmaal geen afschrift worden verleend.

6) De inhoud van 2021.CBS_05248 - Thermae Palace - Voorbereidende beslissing – Goedkeuring

De beroepsinstantie heeft kunnen vaststellen dat de stad Oostende dit document overmaakte aan verzoeker bij haar beslissing d.d. 7 augustus 2024. Voor wat betreft dit onderdeel is het beroepschrift bijgevolg **zonder voorwerp**.

*7) 2015_CBS_06545 - 150.D.081/1 - Studiebureau restauratie van de Koninklijke en Venetiaanse Gaanderijen - Bundel restauratie Koninklijke Gaanderijen en Thermae Palace Hotel – Kennisneming)
a) Bijlage 1: 20150914_Restauratie Kon Gaanderijen en Thermae Palace Hotel_raming bundel.pdf*

De beroepsinstantie stelt vast dat verzoeker inmiddels de integrale bijlage bij dit besluit van het college van burgemeester en schepenen d.d. 16 november 2015 werd bezorgd. Voor wat betreft dit onderdeel is het beroepschrift bijgevolg **zonder voorwerp**.

Documenten die onbestaande zijn of waarover de stad Oostende niet beschikt

2) Kaizer BV

a) Alle e-mailverkeer en briefwisseling rond de aanstelling van Kaizer BV voor het project management en de quantity surveyance.

c) Het gunningsverslag en de ingediende offertes voor de opdracht van het project management en de quantity surveyance.

In de bijkomende reactie van de stad Oostende d.d. 20 november 2024 meldt de stad Oostende aan de beroepsinstantie niet te beschikken over enig e-mailverkeer of briefwisseling rond de aanstelling van Kaizer BV. Uit dezelfde reactie maakt de beroepsinstantie op dat het gevraagde gunningsverslag en de ingediende offertes niet kunnen worden bezorgd aangezien de stad Oostende hierover niet beschikt. Het beroepschrift is voor wat betreft deze onderdelen **ongegron**d aangezien het gaat om bestuursdocumenten die onbestaande zijn of waarover de stad Oostende niet beschikt.

In artikel 1.4, 3° van het Bestuursdecreet wordt een bestuursdocument gedefinieerd als de informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie. Het recht op openbaarheid kan aldus maar uitgeoefend worden voor zover het gaat om informatie die gematerialiseerd werd op een drager.

In casu kan de beroepsinstantie evenwel niet anders dan vaststellen dat de stad Oostende niet in het bezit is van de door verzoeker opgevraagde documenten, zoals hiervoor aangegeven, daar het onbestaande documenten betreft. Daar kan uiteraard geen afschrift van verleend worden.

11) Gemeenteraad, zitting van 25 februari 2011: BESTUURSZAKEN- STADSEIGENDOMMEN-THERMENCOMPLEX-ADDENDUM AAN DE AKTE VAN HUUROVEREENKOMST INZAKE HET THERMENCOMPLEX: AANNEMING

a) Ondertekend addendum aan de akte van huurovereenkomst inzake het Thermencomplex

In de bijkomende reactie van de stad Oostende d.d. 20 november 2024 meldt de stad Oostende aan de beroepsinstantie niet in het bezit te zijn van een ondertekend addendum aan de akte van huurovereenkomst inzake het Thermencomplex. Het beroepschrift is voor wat betreft dit onderdeel **ongegron**d aangezien het gaat niet gaat om een bestuursdocument in de zin van artikel 1.4 3° Bestuursdecreet. Aangezien de stad Oostende niet in het bezit is van het gevraagde bestuursdocument, kan zij er uiteraard geen afschrift van verlenen.

13) Rapport van Callebaut architecten waarin aangeraden wordt om renovatie van Thermae Palace en Koninklijke Gaanderijen als één geheel te beschouwen zoals vermeld door Schepen Anseeuw tijdens de Gemeenteraad van 26 augustus 2024.

In haar toelichting d.d. 8 november 2024 ten aanzien van de beroepsinstantie verwijst de stad Oostende naar haar beslissing d.d. 7 oktober 2024 waarbij zij verzoeker heeft meegedeeld dat het gevraagde rapport onbestaande is. Het beroepschrift is voor wat betreft dit onderdeel **ongegron**d aangezien het gaat om een

onbestaand bestuursdocument in de zin van artikel 1.4 3° Bestuursdecreet. Daarvan kan uiteraard geen afschrift worden verleend.

II. Betreffende de overige opgevraagde bestuursdocumenten

Voor het overige heeft de stad Oostende het openbaarheidsverzoek in zijn volledigheid afgewezen, waarbij zij zich heeft beroepen op de volgende uitzonderingsgronden om de openbaarmaking te weigeren:

- Artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet dat bepaalt dat, tenzij het belang van de openbaarheid primeert, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, §1, een aanvraag afwijzen als de aanvraag kennelijk onredelijk blijft of op een te algemene wijze geformuleerd blijft, na een verzoek van de betrokken instantie tot herformulering van de eerste aanvraag als vermeld in artikel II.42, verder artikel II.33, 1° Bestuursdecreet
- Artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet dat bepaalt dat, tenzij het belang van de openbaarheid primeert, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, §1, een aanvraag afwijzen als de aanvraag betrekking heeft op interne communicatie, verder: artikel II.33, 3° Bestuursdecreet
- Artikel II.34, 6° Bestuursdecreet dat bepaalt dat, tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, §1, een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als het om bestuursdocumenten gaat die informatie bevatten die door een derde is verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht is en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld, tenzij die persoon met de openbaarmaking instemt, verder: artikel II.34, 6° Bestuursdecreet
- Artikel II.35, 1° van het Bestuursdecreet, waarbij wordt bepaald dat tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, §1, 3° een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen 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, verder: artikel II.35, 1° Bestuursdecreet
- Artikel II.35, 3° van het Bestuursdecreet, waarbij wordt bepaald dat tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, §1, 3° een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen:
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, verder: artikel II.35, 3° Bestuursdecreet
- Artikel II.35, 4° Bestuursdecreet dat bepaalt dat, tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, §1, een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het belang van de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te krijgen, verder: artikel II.35, 4° Bestuursdecreet
- Artikel 6, §2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur dat bepaalt dat een administratieve instantie de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, afwijst, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting, verder artikel 6, §2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur

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

1) "Samenwerkingsovereenkomst" tussen STAD OOSTENDE-PMV-RESTOTEL

a) Alle bijlagen bij de samenwerkingsovereenkomst. De vermelde vertrouwelijkheid van die documenten is ongeldig; ze maken immers noodzakelijkerwijze ook deel uit van wat de Gemeenteraad goedkeurde op 18/12/2023, en moeten dus openbaar zijn.

Verzoeker heeft bij de stad Oostende de bijlagen bij de samenwerkingsovereenkomst betreffende de herontwikkeling van het Thermae Palace Complex en de exploitatie van het Thermae Palace Hotel en Wellness (verder: de SWO) opgevraagd, die werd gesloten tussen de stad Oostende, de financieringsorganisatie Participatiemaatschappij Vlaanderen (verder: PMV) en Restotel nv. De SWO zelf werd gepubliceerd op de webpagina van de stad Oostende (zie infra), uitgezonderd de bijlagen die nu door verzoeker worden opgevraagd. Waar verzoeker meent dat die stukken zonder meer openbaar zouden moeten zijn omdat ze deel uitmaken van de gemeenteraadsbeslissing d.d. 18 december 2023 houdende de goedkeuring van de SWO, dient te worden vastgesteld dat dit, gelet op de supra vermelde argumentatie van de stad Oostende, niet het geval is. Omwille daarvan heeft de stad Oostende de betreffende bijlagen terecht onderworpen aan een onderzoek op eventuele uitzonderingen inzake de openbaarheid van bestuur.

In het raadsbesluit d.d. 18 december 2023 en in de SWO zelf wordt de overeenkomst verder gekaderd. Het raadsbesluit vermeldt:

"De stad Oostende is, samen met het Vlaamse Gewest, eigenaar van de opstallen en gronden van het Thermocomplex in Oostende, bestaande uit het Thermae Palace Hotel, de (Nieuwe) Koninklijke Gaanderijen en de aangrenzende parkeerinfrastructuur (hierna samen "het Thermae Palace Complex" genoemd), en wenst deze site te optimaliseren tot een attractieve aantrekkingspool. Het Thermae Palace Hotel, dat zich bevindt aan de Koningin Astridlaan 7 te 8400 Oostende, werd vastgesteld als bouwkundig erfgoed op 24 september 2009 en maakt deel uit van de Venetiaanse Gaanderijen, Thermae Palace en Nieuwe Koninklijke Gaanderijen, beschermd als monument bij Ministerieel besluit van 19 februari 2002.

Het Thermae Palace Hotel is sinds 1 september 1986 in exploitatie als hotel-, seminarie- en horecafaciliteit door een private huurder, NV RESTOTEL (hierna "RESTOTEL" genoemd). De huurovereenkomst (hierna "Handelshuurovereenkomst" genoemd) kent een duurtijd van 50 jaar, met ingang op 1 september 1986, dit wil zeggen tot 2036 (onverminderd eventuele verlengingen). Voorwerp van de Handelshuurovereenkomst is tevens de westelijke vleugel van de Koninklijke Gaanderijen, inclusief Rotonde West en het lokaal ten oosten van de vroegere termenbron, het parkeerterrein ten oosten van het hotel en het parkeerterrein en het zonneterras ten westen van het hotel.

Het complex verkeert helaas in slechte staat en de benutting van het Thermae Palace Complex is niet optimaal. Het bestaan van een nog langlopende handelshuur op het pand, een sluimerend geschil over de onderhoudsverplichtingen van RESTOTEL of de stad, de dwingende restauratie-eisen vanuit erfgoedperspectief en de verknochting met de Oostendse identiteit maken een succesvolle herontwikkeling een bijzonder moeilijke oefening, getuige hiervan de jarenlange stilstand in dit dossier. Een aangepaste beheers- en eigendomsstructuur dringt zich zonder twijfel op.

Een eerdere poging van de stad Oostende en het Vlaamse Gewest om de restauratie en de verbeterde exploitatie via een aangepaste beheers- en eigendomsstructuur te realiseren is onsuccesvol gebleken. In oktober 2018 hebben de Vlaamse regering en de stad Oostende immers beslist om geen verder gevolg te

geven aan een marktbevraging die was opgestart om hiervoor een kandidaat-uitvoerder te vinden. De stad Oostende heeft sindsdien geen weet van enige interesse van partijen om het project integraal aan te pakken.

Aangezien de stad Oostende alsnog een verdere herwaardering en optimalisering van de uitstraling en werking van het Thermae Palace Complex en diens nabije omgeving wenste te realiseren, sloot zij op 29 mei 2019 een samenwerkingsovereenkomst af met PMV met het oog op het begeleiden en structureren van de restauratie en herontwikkeling van het complex (zie gekoppeld besluit 2019_GR_00237). PMV moest voor de toekomst van het Thermae Palace Complex een business case maken. Uit de verschillende door PMV naar voor geschoven scenario's werd het scenario inzake de oprichting van een publiek-private vennootschap met de inbreng van publiek en privaat kapitaal en het rechtstreeks sluiten van een nieuwe exploitatieovereenkomst met RESTOTEL als meest optimale oplossing gekozen.

Het dossier kent een aantal voorgaanden: In haar zitting van 13 december 2019 keurde het College van Burgemeester en Schepenen een plan van aanpak goed (zie gekoppeld besluit CBS_2019_07896). In het kader van de uitvoering van dat plan van aanpak werd een addendum aan de samenwerkingsovereenkomst van 29 mei 2019 afgesloten, goedgekeurd in de zitting van de Gemeenteraad van 20 januari 2020 (zie gekoppeld besluit 2020_GR_00018), ondertekend op 11 februari 2020. Dit bevat onder andere een stappenplan met bijhorende timing. Voordien keurde het College een vertrouwelijkheidsovereenkomst met betrekking tot het project Thermae Palace goed (zie gekoppeld besluit 2020_CBS_00347). Een tweede addendum rond de kostenverdeling werd goedgekeurd in de zitting van de Gemeenteraad van 23 november 2020 en ondertekend op 23 november 2020. Op 29 oktober 2021 besliste het College dat zij in uitvoering van het plan van aanpak van PMV zoals goedgekeurd op 13 december 2019 met de NV RESTOTEL exclusief gesprekken voert met het oog op een aangepaste eigendoms- en beheersstructuur voor de Thermae Palace site (zie gekoppeld besluit 2021_CBS_05248).

Aan het project is door de Vlaamse overheid inmiddels ook een subsidie van 10 mio euro toegezegd voor de restauratie van het Thermae Palace Complex en de restauratie van de westelijke gaanderijen (Fase 2) en ongeveer 2.1 mio euro voor de restauratie van de oostelijke gaanderijen (Fase 1). De afgelopen maanden hebben alle betrokken partijen de modaliteiten van een succesvolle realisatie zeer grondig onderzocht en in detail besproken. Met voorliggend besluit wenst de stad Oostende een nieuwe stap in de publiek-private samenwerking te zetten die moet uitmonden in een succesvolle restauratie en herontwikkeling van het Thermae Palace Complex.”

De SWO licht het verloop en de noodzaak van de samenwerking tussen de stad Oostende, PMV en Restotel nv verder toe:

“OVERWEGENDE DAT:

[...] 6. Het Thermae Palace complex momenteel geëxploiteerd wordt als hotel-, seminarie- en horecafaciliteit door RESTOTEL, een private huurder, ingevolge een akte huur dd. 5 januari 1998, voor een periode van 50 jaar (onverminderd verlengingen), te rekenen vanaf 1 september 1986, tussen de Stad Oostende en RESTOTEL (hierna de “Hurovereenkomst” genoemd). De lopende Hurovereenkomst staat een aangepaste eigendoms- en beheersstructuur met het oog op een herontwikkeling van het Thermae Palace complex met een andere partij (dan RESTOTEL) in de weg, minstens wordt dit zeer ernstig bemoeilijkt, zowel op financieel vlak als op vlak van timing.

7. Tussen RESTOTEL en de Stad Oostende een geschil sluimert omtrent de staat van het Thermae Palace complex en de rechten en verplichtingen van elk van de partijen bij de Hurovereenkomst, in het bijzonder op het vlak van onderhoud.

8. Een oplossing voor de nood aan een herontwikkeling en voor dat geschil binnen het kader van de Huurovereenkomst, dit wil zeggen zonder aangepaste eigendoms- en beheersstructuur, niet binnen handbereik ligt en de exploitatie van het Thermae Palace complex niet gebaat met een lange, juridische strijd is.

9. De staat van het Thermae Palace complex geen verder uitstel in dit dossier toelaat. RESTOTEL is de enige partij waarmee, rekening houdende met de bestaande contractuele rechten, een duurzame oplossing kan worden bereikt met het oog op het bewaren van dit historisch erfgoed en het verhinderen van de (verdere) aanzienlijke aantasting daarvan.

10. Samenvattend, in het licht van voorgaande, de Stad Oostende en PMV met RESTOTEL, als unieke en enige partner voor de toekomstige exploitatie van het Thermae Palace complex, gesprekken zijn aangegaan omtrent een mogelijke samenwerking voor de restauratie en de herontwikkeling van het Thermae Palace complex.

11. Partijen de periode voorafgaand aan onderhavige samenwerkingsovereenkomst gebruikt hebben om op basis van een herbestemmingsstudie een haalbaar financieel plan uit te werken (hierna het "Financieel Plan" genoemd).

12. Partijen op basis van onderhavige samenwerkingsovereenkomst (hierna de "Overeenkomst", de "Samenwerkingsovereenkomst" of de "Samenwerking" genoemd) de modaliteiten van de Samenwerking beogen te preciseren en vast te leggen."

Onder artikel 1 van de SWO wordt bepaald dat het doel van de samenwerking de restauratie en de herontwikkeling van het Thermae Palace complex behelst en een optimalisatie van de uitstraling en de werking van het Thermae Palace complex, met oog op een verdere kwaliteitsvolle en duurzame exploitatie ervan, onder meer door Restotel nv wat het "Thermae Palace Hotel en Wellness" betreft. "Thermae Palace Hotel en Wellness" bestaat uit het Thermae Palace Hotel, de Thermae Palace Wellness, en de Thermae Palace Hotel en Wellness Parking. Hierbij wordt een optimale combinatie van inzet van publieke middelen en aantrekking van private middelen beoogd.

In artikel 2, §1 van de SWO wordt onder de algemene uitgangspunten van de samenwerking vermeld dat, om het evenwicht tussen de publieke en privé belangen te kunnen garanderen, een participatieve publiek-private- samenwerking onder de vorm van een projectvennootschap aangewezen is, waarin zowel de publieke (via PMV en de Stad Oostende) als de privé partij(en) (via Restotel nv) bij deze samenwerkingsovereenkomst participeren.

De taakstelling van Restotel nv wordt in artikel 4, §2 van de SWO als volgt omschreven:

"• Samen met PMV verkennen en aantrekken bancaire financiering in naam en voor rekening van de Projectvennootschap;

• Ter beschikking stellen programma van eisen en functioneren hotelexploitatie;

• Aansturen opmaak restauratiedossier en onderhoudsplan voor het Thermae Palace Hotel en de Thermae Palace Wellness;

• Aansturen architecturale dienstverleners in kader van uitwerking finaal herbestemmingsontwerp (schetsniveau/voorontwerp);

• Ondersteunen uitwerken business case en Financieel Plan;

• Uitwerking aandeelhoudersovereenkomst en oprichtingsakte (incl. statuten; oprichting en wijziging);

• Aansturen begeleider vergunningstraject."

Verder worden in artikel 6, §1 en §2 van de SWO nog een clause inzake de duurtijd van de overeenkomst en een opschortings- en beëindigingsclausule van de overeenkomst geformuleerd:

“Voorliggende Samenwerkingsovereenkomst vangt aan op heden en loopt af bij de oprichting van de Projectvennootschap, behoudens wat betreft de elementen van deze Samenwerkingsovereenkomst zoals voorzien in Fase 4 en Fase 5, die, in de mate dat deze nog niet werden geregeld in een afzonderlijke overeenkomst, zullen worden beheerst door middel van onderhavige Samenwerkingsovereenkomst (ook na de oprichting van de Projectvennootschap) totdat ze desgevallend zullen zijn uitgewerkt in een afzonderlijke overeenkomst. De Samenwerkingsovereenkomst kan evenwel in onderling overleg vroegtijdig worden beëindigd.”

“Voor de oprichting van de Projectvennootschap:

Indien naar aanleiding van opeenvolgende besprekingen van de Stuurgroep zou blijken dat er geen voortgang wordt geboekt in de Samenwerking en met name indien de Projectvennootschap niet werd opgericht binnen de voorgestelde timing hierboven vermeld, wordt de Samenwerking opgeschort voor een maximale duur van zes maanden. De opschorting wordt opgeheven en de uitvoering van de Samenwerking wordt hernomen, na nauw overleg tussen de Partijen. Indien de opschorting niet wordt opgeheven binnen de hoger vermelde termijn van zes maanden wordt de Samenwerking van rechtswege als beëindigd beschouwd, behoudens andersluidend akkoord tussen de Partijen. De historische externe kosten en reeds gemaakte nieuwe externe kosten worden dan gedragen door RESTOTEL en [de Stad] - voor zover deze op huidig Project betrekking hebben - elk ten belope van 50 %. Enige op dat ogenblik in deze Samenwerkingsovereenkomst beoogde te sluiten overeenkomst die alsdan reeds zou gesloten zijn, zal dan eveneens een einde nemen en Partijen zullen hun rechten hernemen alsof die overeenkomsten niet hebben bestaan.

Na de oprichting van de Projectvennootschap:

Indien het Project ingevolge een in kracht van gewijsde getreden rechterlijke of administratieve uitspraak definitief niet verder kan worden gerealiseerd, overleggen Partijen over de verderzetting van deze Samenwerkingsovereenkomst waarbij Partijen zo veel als mogelijk de instandhouding ervan nastreven en potentiële risico's beperken. Indien Partijen geen akkoord over een gewijzigde verderzetting bereiken, kan de Samenwerking op verzoek van één van de Partijen worden beëindigd, zal de Projectvennootschap worden ontbonden en zullen Partijen hun oorspronkelijke rechten hernemen die bestonden voor het aangaan van de Samenwerkingsovereenkomst.”

Het doel van de SWO komt er bijgevolg op neer dat een projectvennootschap zal worden opgericht, waarin zowel de stad Oostende, PMV en Restotel nv zullen participeren en die zal instaan voor de restauratie en de herontwikkeling van het Thermae Palace Complex en in het bijzonder het Thermae Palace Hotel en Wellness, waarna dat laatste in erfpacht zal worden gegeven aan Restotel nv. Om dit project te begeleiden werd een stuurgroep opgericht, waarin de drie partijen zijn vertegenwoordigd en werd er een project manager aangesteld, zijnde Kaizer BV.

Uitgezonderd de reeds aan verzoeker bezorgde bijlagen 1 en 6 bevat de SWO nog vijf andere bijlagen:

2. Termsheet statuten en aandeelhoudersovereenkomst (vertrouwelijk)
3. Herbestemmingsonderzoek (vertrouwelijk)
4. Business Plan, bestaande uit de business case en het Financieel Plan (vertrouwelijk)
5. Termsheet erfpachtovereenkomst (vertrouwelijk)

7. Modaliteiten Project Management Overeenkomst (vertrouwelijk)

De uitvoering van de SWO, die in principe een einde neemt bij de oprichting van de projectvennootschap (zie supra) zal volgens artikel 3, §2 gebeuren aan de hand van een fasering. Bijlage 2 heeft betrekking op de financiële principes van de samenwerking (artikel 2 §2 SWO), die zullen worden gehanteerd bij *de verdere uitwerking van de nodige overeenkomsten in het kader van de voorbereiding van de oprichting van de projectvennootschap* – fase 3 luik 1 van de uitvoering. Ook bijlage 5 situeert zich in die fase van het project.

Bijlagen 3 en 4 hebben betrekking op fase 1 van de in de SWO voorziene fasering, het voortraject, dat voorziet in twee luiken, het ruimtelijk en architecturaal project en de financiële haalbaarheid van het project. Bijlage 7 tot slot staat los van de voorziene fasering en heeft betrekking op de projectorganisatie, meer bepaald het aanstellen van een projectmanager.

De stad Oostende baseert zich bij het afwijzen van dit onderdeel, het openbaarheidsverzoek met betrekking tot de bijlagen bij de SWO, op de uitzonderingsgronden uit artikel II.35 1° en 3° van het Bestuursdecreet.

Uit de achtergrond- en contextschets die zowel de SWO als het gemeenteraadsbesluit d.d. 18 december 2023 (waarbij de overeenkomst werd goedgekeurd) uiteenzetten, blijkt naar het oordeel van de beroepsinstantie dat het restauratie- en renovatieproject van de thermensite een uiterst delicaat en complex dossier betreft, waarbij enerzijds dient te worden vastgesteld dat het vinden van een andere derde partner dan Restotel nv voor de realisatie ervan, feitelijk onmogelijk is gebleken en dat het uitvoeren van het project bovendien quasi uit te sluiten valt zonder wijziging van de contractuele verhoudingen (huurovereenkomst) met Restotel nv. Bij wijze van een PPS-constructie wenst men omwille daarvan en ondanks de hangende conflicten inzake de naleving van de bestaande huurovereenkomst, tot een gedragen en duurzame her- en opwaardering te komen van de site, waarbij het financiële en commerciële risico van de betrokken participanten, waaronder Restotel nv, zoals de stad Oostende aangeeft aanzienlijk kan worden genoemd.

De beroepsinstantie is dan ook van oordeel dat in casu inderdaad toepassing dient te worden gemaakt van de uitzonderingsgronden in artikel II.35, 1° en 3° Bestuursdecreet.

Dat Restotel in de gegeven omstandigheden de enige geschikte partner blijkt te zijn voor de realisatie van het project, maakt het welslagen van de samenwerking des te gewichtiger. Niet alleen is het zo dat indien de samenwerking niet zou stand houden, de kosten voor de restauratie en renovatie van het complex alleen maar zullen oplopen, mede gelet op het feit dat in het verleden geen andere geïnteresseerde partij kon worden gevonden. Anderzijds zal de stad Oostende desgevallend de tenuitvoerlegging van de huurovereenkomst in dat verband wellicht juridisch dienen af te dwingen. Bovendien komen de reeds gemaakte externe kosten, voor zover de projectvennootschap nog niet zou zijn opgericht wat ook niet het geval is, 50% voor rekening van de stad Oostende. Dit alles zou niet in het voordeel zijn van de stad Oostende noch van PMV, die namens de Vlaamse overheid instaat voor de gedeeltelijke financiering en ondersteuning van het project. De beroepsinstantie stelt dan ook een gelegitimeerd financieel en economisch belang vast bij het slagen van de thans lopende onderhandelingen tot uitvoering van de overeenkomst en de totstandkoming van de projectvennootschap.

De beroepsinstantie is van oordeel dat er eveneens sprake is van een gelegitimeerd commercieel belang in hoofde van Restotel nv. Aan de participatie van de vennootschap is eveneens een risico verbonden, aangezien zij o.a. bij vroegtijdige beëindiging van de overeenkomst eveneens moet instaan voor 50% van de gemaakte externe kosten. Bovendien betekent die beëindiging op termijn mogelijks het einde van de

huurovereenkomst gezien de huidige betwistingen daarrond, waardoor zij haar commerciële activiteiten in het thermencomplex zal dienen stop te zetten.

De vraag stelt zich of de hierboven weergegeven financiële, economische en commerciële belangen door de vrijgave van de door verzoeker gevraagde bijlagen bij de SWO, in het gedrang komen. De beroepsinstantie is van oordeel dat dit wel degelijk het geval is. Zoals hierboven reeds werd aangegeven heeft de SWO als doel, in het kader van de restauratie de herontwikkeling van het Thermae Palace Complex en in het bijzonder het Thermae Palace Hotel en Wellness, een projectvennootschap op te richten die het project zal realiseren. Hiervoor voorziet de SWO verschillende voorbereidende stappen, taakstellingen, een plan van aanpak,... die er in essentie uit bestaan om de structuur, opdrachten en financiering van de projectvennootschap op onderhandelde basis voor te bereiden.

De documenten die verzoeker opvraagt zijn de (basis)documenten voor de lopende en nog te voeren onderhandelingen. In de huidige stand van uitvoering van de SWO is de beroepsinstantie het met de stad Oostende eens dat belangenschade in het kader van artikel II.35 1° en 3° Bestuursdecreet allerminst uit te sluiten valt. Het blootleggen van de onderhandelingen, door de stukken vrij te geven op basis waarvan ze worden gevoerd en die er het tussentijdse resultaat van zijn, hypothekeert naar het oordeel van de beroepsinstantie de uiterst serene en vertrouwelijke setting waarin gesprekken van een dergelijke gevoelige hoedanigheid dienen te kunnen plaatsvinden. De realisatie van het project en het oprichten van de projectvennootschap verdienen daarbij in de gegeven omstandigheden alle kans op slagen en de lopende onderhandelingen dienen dan ook te worden beschermd tegen externe invloeden met kennis van de inhoud van de betreffende documenten. Zo niet is het volgens de beroepsinstantie in dit bijzonder delicate dossier allerminst denkbeeldig dat de onderhandelingen zullen stranden en dat de belangen die artikel II.35 1° en 3° Bestuursdecreet bescherming biedt, als gevolg daarvan worden geschaad.

De beroepsinstantie wijst er eveneens nog op dat, zoals de stad Oostende naar haar oordeel terecht stelt, indien de samenwerking toch zou worden beëindigd, het in de fase waarin het project zich nu bevindt voor een derde speler wel heel eenvoudig zou zijn om met voorkennis van de opgevraagde documenten mee te dingen naar de opdracht, zonder daarbij ook de kosten te moeten dragen die onder meer werden gemaakt voor bepaalde documenten in de bijlage bij de SWO (studies, waardebeoordelingen, voorovereenkomsten,...), waar de stad Oostende, PMV en Restotel nv aan hebben bijgedragen.

Het belang van de uitzonderingsgronden van artikel II.35 1° en 3° van het Bestuursdecreet dient tot slot nog te worden afgewogen tegenover het belang dat met de openbaarmaking van de bestuursdocumenten is gediend. Het gaat hierbij om een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Dit betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover het belang dat met de uitzondering 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. De beroepsinstantie ziet niet in op welke manier in casu het openbaar belang dat met de openbaarmaking van de gevraagde documenten zou gediend zijn, zou primeren op de bescherming van het belang dat beschermd wordt door artikel II.35 1° en 3° van het Bestuursdecreet. Zoals de stad Oostende al heeft aangegeven is er inmiddels ook al heel wat informatie beschikbaar omtrent de SWO en de uitvoering van het project. Bovendien is het zo dat het succes van de realisatie van het restauratie- en renovatieproject, die na een traject vol hindernissen en obstakels een hoogdringend karakter heeft verkregen, net ten dienste staat van de gemeenschap. Dit belang is er dan ook allerminst bij gebaat dat het project nu zou afspringen omdat een of meerdere deelnemers het vertrouwen erin opzegt.

De beroepsinstantie is echter van oordeel dat bijlage 7 'Modaliteiten Project Management Overeenkomst' van de SWO wel in aanmerking komt voor openbaarmaking. Zoals vermeld staat die bijlage los van de voorziene fasering en de lopende onderhandelingen daaromtrent, vermits zij betrekking heeft op de projectorganisatie, meer bepaald het aanstellen van een project manager. Dit is inmiddels gebeurd, Kaiser BV werd aangesteld als projectleider en de beroepsinstantie ziet dan ook geen reden om dit document (nog) aan de openbaarheid te onttrekken. In die bijlage wordt ook de door verzoeker gevraagde berekening van de vergoeding – de Vaste Project Management Fee – weergegeven (onderdeel 2) *Kaizer BV b) De berekening van de vergoeding van bij benadering 3.000.000 euro (excl. BTW).*)

Aangezien de stad Oostende zelf in haar beslissing d.d. 7 oktober 2024 het openbaarheidsverzoek betreffende de bijlagen bij de SWO heeft afgewezen, werd de instemming met de openbaarmaking zoals voorzien in artikel II.35, 3° Bestuursdecreet aan Restotel nv redelijkerwijze niet gevraagd.

Het beroep wordt voor wat betreft dit onderdeel dan ook als **deels gegrond en deels ongegrond** beschouwd.

3) E-mailverkeer tussen Restotel, Stad Oostende en/of PMV

a) Alle e-mailverkeer tussen vertegenwoordigers van Restotel NV, met inbegrip van Olivia Vanmoerkerke, en/of William Vanmoerkerke, en/of Edit De Ketelaere, met en/of de Oostendse burgemeester Tommelein en/of de schepenen Anseeuw en Claeys en/of de stadsadministratie sinds 1 januari 2019 alsook e-mailverkeer tussen diezelfde burgermeester en/of schepenen en/of administratie en vertegenwoordigers van PMV (ParticipatieMaatschappij Vlaanderen)

b) Alle e-mailverkeer tussen de raadsman die Stad Oostende vertegenwoordigt in dit dossier en vertegenwoordigers van Restotel of PMV.

In haar bijkomende toelichting d.d. 20 november 2024 vermeldt de stad Oostende omtrent dit beroepsonderdeel het volgende: *“De gevraagde e-mails kunnen niet worden bezorgd omwille van het bijzonder ruim karakter van de vraag, die overigens niet beperkt is tot het Thermae Palace project maar elke e-mail viseert. De lijst van begunstigden/ontvangers is ook niet-limitatief, nu klaarblijkelijk elk lid van de stadsadministratie, van PMV of van Restotel wordt gevisieerd. Dit is een te grote en onredelijke belasting voor de administratieve dienst. Vgl. Beroepsinstantie 4 november 2020, nr. OVB/2020/266. Bovendien valt de briefwisseling met de betrokken raadsman onder het beroepsgeheim van de advocaat, zoals ook werd uiteengezet in de beslissing van de stad Oostende.”*

De beroepsinstantie stelt vast dat de stad Oostende beroep doet op de uitzonderingsgrond vermeld in artikel II.33, 1° Bestuursdecreet, waarbij een openbaarheidsverzoek wordt afgewezen als kennelijk onredelijk of indien het op een te algemene wijze geformuleerd wordt. Hierbij dient de beroepsinstantie alvast op te merken dat de stad Oostende geen verzoek tot herformulering heeft gedaan aan de beroeper, wat nochtans voorzien wordt in voormeld artikel. De beroepsinstantie is hieromtrent van oordeel dat het verzuim om met de aanvrager in dialoog te treden, in casu, gelet op de concrete omstandigheden, geen sanctie moet opleveren. De afwezigheid van een dergelijk verzoek tot herformulering van de aanvraag is in casu geen grond voor de beroepsinstantie om het beroep in te willigen en de openbaarmaking waartegen een uitzonderingsgrond zich verzet, te bevelen.

Op grond van de ontvangen toelichting van de stad Oostende kan de beroepsinstantie wel inzien dat, mede gelet op de aanzienlijke omvang van het volledige openbaarheidsverzoek van verzoeker dat op zich al honderden pagina's aan documenten behelst, het voldoen aan dit onderdeel van het verzoek, gelet op de omvang ervan en de nodige tijdsbesteding hieraan, een significante impact heeft.

Er kan voor de beroepsinstantie dan ook geen twijfel over bestaan dat het zeer zeker een enorm intensief en tijdrovend werk zou zijn om - gezien de scope van het verzoek: het aantal correspondenten, het erg ruim geformuleerde voorwerp van de correspondentie in het openbaarheidsverzoek en de tijdsperiode waarop het verzoek betrekking heeft - de wellicht grote hoeveelheid aan documenten te verzamelen door de betrokkenen en dan nog eens te gaan screenen op de eventuele mogelijke toepassing van wettelijke en decretale uitzonderingsgronden. Een grondige en gedetailleerde screening van een grote hoeveelheid aan documenten is hier aan de orde. De beroepsinstantie sluit zich hierbij aan bij de toelichting van de stad Oostende zoals geformuleerd in het hierboven geciteerd mailbericht d.d. 20 november 2024.

In casu wijst de beroepsinstantie dan ook op het kennelijk onredelijk karakter van dit onderdeel van het openbaarheidsverzoek. Het voorwerp is dan ook dermate omvangrijk – zoals hierboven weergegeven – dat de aanvraag als kennelijk onredelijk moet worden beschouwd, omdat het verzamelen en de screening van al die documenten met het oog op de eventuele mogelijke toepassing van wettelijke en decretale uitzonderingsgronden een enorm en overdreven tijdrovend werk zou inhouden voor de betrokken instantie.

Artikel II.40, §3 van het Bestuursdecreet bepaalt dat een verzoeker in principe geen belang hoeft aan te tonen om de openbaarheid van bestuursdocumenten te verkrijgen. Dit betekent evenwel niet dat er geen redelijk belang aanwezig moet zijn: het uitoefenen van een recht zonder enig aantoonbaar redelijk en voldoende belang kan als kennelijk onredelijk worden beschouwd. Het komt een overheidsinstantie of de beroepsinstantie in principe niet toe om de motieven van de aanvragen of van de beroepen te onderzoeken. Dit kan echter geen vrijgeleide zijn om een dermate grote hoeveelheid documenten aan te vragen, waardoor een onredelijke werkoverlast ontstaat voor de instantie en waardoor de normale werking ervan in het gedrang komt.

Het 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. De beroepers hebben aldus het volste recht gebruik te maken van de openbaarheid van bestuur om het doen en laten van bepaalde bestuursinstanties betreffende aangelegenheden die ze zich ter harte hebben genomen, na te gaan. Zij zijn er echter niet van ontslagen om hun rechten op redelijke en zorgvuldige wijze uit te oefenen. Het belang dat verzoeker bij de uitoefening van zijn rechten heeft, moet in redelijke verhouding staan met de gevolgen voor de werking van de diverse bestuursinstanties. De beroepsinstantie stelt vast dat dit onderdeel van het openbaarheidsverzoek in casu evenwel een al te ruime omvang heeft. Het voorwerp is dermate omvangrijk en de toetsing van alle documenten aan de uitzonderingsgronden is zo tijdrovend, dat deze aanvraag dan ook als kennelijk onredelijk moet worden beschouwd.

Na billijke afweging van ieders belangen, komt de beroepsinstantie, gelet op wat hiervoor werd uiteengezet, dan ook tot de conclusie dat dit onderdeel van het openbaarheidsverzoek terecht moet worden afgewezen in toepassing van artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet. Het voordeel van de informatie die beroeper bekomt weegt kennelijk niet op tegen de last die het inwilligen van deze omvangrijke aanvraag inzake openbaarheid van bestuur zou veroorzaken voor de betrokken instantie.

Het beroep wordt voor wat betreft dit onderdeel dan ook als **ongegrond** beschouwd.

*5) 2020_GR_00319 - Site Thermae Palace - Addendum 2 aan de samenwerkingsovereenkomst met Participatie Maatschappij Vlaanderen – Goedkeuring
a) Het ondertekende addendum*

De beroepsinstantie stelt vast dat het door verzoeker opgevraagde addendum betrekking heeft op de samenwerkingsovereenkomst tussen de stad Oostende en PMV d.d. 29 mei 2019 en dat de stad zich beroept op artikel II.35, 1° Bestuursdecreet om de openbaarmaking te weigeren. Het tweede addendum aan de overeenkomst houdt een wijziging in van het erin opgenomen artikel 5, dat de modaliteiten rond de externe kosten regelt in het kader van de uitrol van het in de overeenkomst vastgelegde voortraject om tot de verdere herwaardering en optimalisering van de site Thermae Palace te komen.

De beroepsinstantie ziet niet in waarom dit tweede addendum niet zou mogen worden openbaar gemaakt nu de afgesloten samenwerkingsovereenkomst met PMV en Restotel nv d.d. 22 december 2023, die eveneens clausules bevat over de erin opgenomen projectkosten, anderzijds wel integraal raadpleegbaar is op de webpagina van de stad Oostende:

[file:///C:/Users/vdstorjo/Downloads/bijlage%20A%20samenwerkingsovereenkomst%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/vdstorjo/Downloads/bijlage%20A%20samenwerkingsovereenkomst%20(2).pdf)

De stad Oostende toont naar het oordeel van de beroepsinstantie alleszins niet concreet aan hoe haar economische en financiële belangen of die van PMV zouden kunnen worden geschaad door de vrijgave van dit document en de beroepsinstantie ziet daar evenmin aanwijzingen toe.

Het beroep wordt voor wat betreft dit onderdeel dan ook als **gegrond** beschouwd.

*8) 2016_GR_00297-Project Eau-tel - de restauratie en verbeterde exploitatie als horeca-entiteit van het Thermae Palace en de Koninklijke Gaanderijen via een aangepaste beheers- of eigendomsstructuur - gezamenlijke organisatie door de Stad en de Vlaamse Overheid van een openbare procedure tot kandidatuurstelling – Goedkeuring
a) Bijlage 2: documenten overeenkomst Restotel.pdf*

De stad Oostende verwijst naar artikel II.35 1° en 3° Bestuursdecreet en artikel 6 §2 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur om de vrijgave van dit document te weigeren. De beroepsinstantie stelt vast dat het hier gaat om een advies, verstrekt door advocatenkantoor Eubelius aan de stad Oostende, inzake de huurovereenkomst betreffende Thermae Palace.

Conform artikel 6, §2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur kan een federale of niet-federale administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, afwijzen wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting. Artikel 458 van het Strafwetboek stipuleert dat alle “personen die uit hoofde van hun staat of beroep kennis dragen van geheimen die hun zijn toevertrouwd, en deze bekendmaken buiten het geval dat zij geroepen worden om in recht of voor een parlementaire onderzoekscommissie getuigenis af te leggen en buiten het geval dat de wet hen verplicht die geheimen bekend te maken” strafrechtelijk zullen worden gesanctioneerd. Voormeld artikel uit het Strafwetboek is zonder enige discussie wel degelijk van toepassing ten aanzien van advocaten en het gaat hier bijgevolg om de wettelijke verankering van het beroepsgeheim van advocaten.

De beroepsinstantie kan hierbij onmogelijk omheen aan de vaststelling dat het belang van voornoemd beroepsgeheim van advocaten t.a.v. het principe van de openbaarheid van bestuur eveneens uitdrukkelijk

werd bevestigd in het arrest nr. 202.966 van de Raad van State d.d. 15 april 2010. Vooreerst stelt de Raad van State dat artikel 1 van de wet van 11 april 1994 bepaalt dat deze van toepassing is "op de administratieve overheden andere dan de federale administratieve overheden doch slechts in de mate dat deze wet op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt". Daaruit volgt dat deze uitzondering op de openbaarheid van bestuur niet beperkt is tot aanvragen met toepassing van de wet van 11 april 1994 zelf, maar dat zij van toepassing is op alle regelingen inzake de openbaarheid van bestuur

De Raad van State heeft de toepassing van artikel 6, §2, 2° van de wet van 11 april 1994 heel expliciet bijgetreden. Zij heeft in het aangehaalde arrest uitdrukkelijk gesteld dat de geheimhoudingsplicht erop gericht is om het iedereen mogelijk te maken op de best mogelijke manier bijstand te krijgen van een advocaat, door de waarborg dat alles wat wordt besproken, vertrouwelijk blijft, en niet ter kennis kan komen van derden. Het beroepsgeheim is er om de vertrouwelijkheid te beschermen en niet omgekeerd.

De beroepsinstantie oordeelt dat het door Eubelius advocaten verstrekte advies werd opgesteld vanuit de wettelijk beschermde vertrouwensrelatie tussen de stad Oostende en haar raadsman. Het advies mag derhalve niet aan derden worden vrijgegeven. De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat, in toepassing van artikel II.39 tweede lid van het Bestuursdecreet, het haar door de stad Oostende overgemaakte advies valt onder de uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel 6, §2, 2° van de federale wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Een verstrekt advies is het sluitstuk van de vertrouwelijke briefwisseling tussen cliënt en advocaat. Het vrijgeven van het opgevraagde document zou die vertrouwelijkheid ondergraven.

Het beroep wordt voor wat betreft dit onderdeel dan ook als **ongegrond** beschouwd.

*9) 2020_CBS_00347 - Site Thermae Palace - Vertrouwelijkheidsovereenkomst - Goedkeuring
a) De bijlage: vertrouwelijkheidsovereenkomst mbt project Thermae Palace*

De stad Oostende verwijst naar artikel II.35, 3° en II.34, 6° Bestuursdecreet om de openbaarmaking van dit document te weigeren. De beroepsinstantie stelt vast dat het gevraagde document betrekking heeft op een afgesloten vertrouwelijkheidsovereenkomst tussen de stad Oostende, PMV en Restotel nv. Het doel van de overeenkomst is om de vertrouwelijkheid te vrijwaren van de informatie die door Restotel aan de stad en aan PMV wordt overgemaakt in het kader van de samenwerking voor de renovatie en restauratie van het Thermencomplex.

De beroepsinstantie ziet alvast niet in in welke zin het hier zou gaan over vertrouwelijke commerciële of industriële informatie in hoofde van Restotel nv.

Waar de stad Oostende zich beroept op artikel II.34, 6° Bestuursdecreet, blijkt uit lezing van dit artikel dat deze uitzonderingsgrond slechts kan worden ingeroepen, voor zover voldaan is aan twee cumulatieve voorwaarden: ten eerste moet het gaan om informatie die een derde vrijwillig heeft verstrekt aan de overheid, zonder dat hij daartoe wettelijk, decretaal of anderszins verplicht was, en ten tweede moet die derde die vrijwillig meegedeelde informatie uitdrukkelijk als vertrouwelijk hebben bestempeld. Het gaat hier om een cumulatieve voorwaarde, zo blijkt voldoende uit het gebruik van het woord "en" in beide decretale bepalingen.

De beroepsinstantie is van oordeel dat informatie die door een derde wordt verstrekt (in casu Restotel nv) voor het afsluiten van een overeenkomst houdende een vertrouwelijkheidsverbintenis, niet zomaar als vrijwillig aan de overheid (in casu de stad Oostende/PMV) verstrekte informatie kan worden beschouwd. Die informatie is immers noodzakelijk om de overeenkomst te kunnen aangaan en werd dus aan de overheidsinstantie overgemaakt met als doel om de overeenkomst, die bindend is voor beide partijen, te kunnen voltrekken. Het is anders gezegd niet zo dat Restotel nv deze informatie vrijblijvend aan de overheidsinstantie heeft bezorgd. De beroepsinstantie is alleszins van oordeel dat de overeenkomst zelf niet kan worden beschouwd als informatie die door een derde is verstrekt op vrijwillige basis, aangezien een overeenkomst per definitie tot stand komt in onderling overleg tussen verschillende partijen, zijnde in casu de stad Oostende, PMV en Restotel nv. Aan de eerste voorwaarde van de ingeroepen uitzonderingsgrond zoals geformuleerd in artikel II.34, 6° van het Bestuursdecreet is bijgevolg niet voldaan, waardoor deze uitzondering ter zake geen toepassing kan vinden.

Voor het overige ziet de beroepsinstantie geen andere uitzonderingen die de openbaarmaking zouden kunnen verhinderen. Het beroep wordt voor wat betreft dit onderdeel dan ook als **gegrond** beschouwd.

*10) 2017_CBS_08642 - Project Eau-tel - Addendum aan de akte van huurovereenkomst van 05 januari 1998 en aan de overeenkomst van 01 februari 2016 inzake het Thermocomplex – Goedkeuring
a) Collegestuk en bijlagen*

De beroepsinstantie stelt vast dat het college van burgemeester en schepenen van de stad Oostende bij voormelde beslissing d.d. 27 december 2017 is overgegaan tot een wijziging van de op 1 februari 2016 gesloten overeenkomst tussen de stad Oostende en Restotel nv, waarbij in geval van het vestigen van een zakelijk recht op het Thermocomplex ten voordele van een nieuwe exploitant, voorafgaandelijk aan de vestiging van het zakelijk recht een bedrag van 8.000.000 EUR diende te worden betaald aan Restotel nv en vroegtijdig een einde zou worden gesteld aan de rechtsverhoudingen die ontstaan zijn ingevolge de akte van huurovereenkomst.

Bijkomend werd in artikel B (“Algemene bepalingen”) §3 van de overeenkomst overeengekomen dat, indien de authentieke akte van het vestigen van een zakelijk recht op het Thermocomplex om welke reden ook niet zou zijn verleden uiterlijk op 31 december 2017, de stad Oostende met Restotel nv in overleg zal treden met het oog op de eventuele aanpassingen van de huurvoorwaarden met als doelstelling het mogelijk maken van een duurzame exploitatie. Aangezien de stad, op het ogenblik van deze beslissing d.d. 27 december 2017, nog iets meer tijd nodig had om over te gaan tot het vestigen van een zakelijk recht op het Thermocomplex, heeft zij Restotel verzocht om de in artikel B (“Algemene bepalingen”) §3 van de overeenkomst opgenomen overlegperiode op een later tijdstip te laten aanvatten. In dat kader werd een addendum aan de overeenkomst goedgekeurd.

De stad Oostende beroept zich op artikel II.35, 1° Bestuursdecreet om de openbaarmaking van het betreffende addendum te weigeren. De stad Oostende toont naar het oordeel van de beroepsinstantie echter niet concreet aan hoe haar economische en financiële belangen of die van PMV zouden kunnen worden geschaad door de vrijgave van dit collegebesluit en het bijhorende addendum. De beroepsinstantie ziet daar evenmin aanwijzingen toe.

Het beroep wordt voor wat betreft dit onderdeel dan ook als **gegrond** beschouwd.

12) Ingebrekestellingen van Restotel door Stad Oostende waarnaar Schepen Anseeuw verwees in de Gemeenteraad van 26 augustus 2024

De beroepsinstantie stelt vast dat het hier gaat om twee brieven van de stad Oostende gericht aan Restotel nv d.d. 24 november 2010 en 18 november 2011, waarbij de stad Oostende Restotel nv in gebreke stelt voor wat betreft het uitvoeren van herstellingswerken. De stad Oostende verwijst enerzijds naar artikel II.35 3° Bestuursdecreet om de gevraagde documenten niet openbaar te maken. De stad Oostende toont naar het oordeel van de beroepsinstantie echter niet concreet aan in welke zin hier sprake zou kunnen zijn van vertrouwelijke commerciële of industriële informatie, minstens hoe het beschermde vertrouwelijke karakter ervan geschaad zou kunnen worden door de vrijgave van dit document. De beroepsinstantie ziet daar evenmin aanwijzingen toe en is dan ook van oordeel dat de stad Oostende deze uitzonderingsgrond onterecht heeft ingeroepen.

Anderzijds beroept de stad Oostende zich op artikel II.35, 4° Bestuursdecreet om de openbaarmaking te weigeren. Op 17 juli 2024 legde de vzw Dement Oostende, waarvan verzoeker lid is, een verzoekschrift tot oproeping in verzoening neer bij het vredegerecht van het 2^{de} kanton Oostende, waarbij zowel de stad Oostende, haar burgemeester als Restotel nv in verzoening werden opgeroepen. Dit verzoekschrift was erop gericht om door middel van de ingeleide verzoeningsprocedure het uitvoeren van de nodige herstelwerken op te leggen aan en af te dwingen van Restotel nv. In haar reactie d.d. 20 november 2024 verklaart de stad Oostende hieromtrent het volgende:

“Op 4 september 2024 vond een zitting voor de vrederechter betreffende verzoening plaats. Hierbij waren naast de stad Oostende ook Restotel NV en VZW Dement Oostende betrokken. De stad ontving het proces-verbaal van deze zitting, waarin het gebrek aan verzoening in wordt vastgesteld, nog niet. Wanneer de verzoeningspoging niet tot een goed einde kan worden gebracht, kan de gerechtelijke procedure uiteraard opnieuw worden opgestart. De stad ontving hieromtrent voorlopig nog geen dagvaarding. De rechtspleging kan, op verzoek van de meest gereede partij, wel op ieder moment worden voortgezet.

De verzoeker in het kader van de openbaarheid van bestuur is tevens ook in de procedure voor de vrederechter betrokken, in zijn hoedanigheid van lid van de VZW Dement Oostende. Het opvragen van de betrokken documenten kadert bijgevolg duidelijk in dit geding en kan beschouwd worden als een fishing expedition. Men kan niet anders dan vermoeden dat men door middel van de diverse openbaarheidsverzoeken een dossier tracht samen te stellen, om vervolgens ten nadele van de stad Oostende in het juridisch debat te brengen. Dit is nu net wat de ingeroepen uitzonderingsgrond tracht te vermijden. Het beginsel van de wapengelijkheid zou immers geschaad worden indien de verzoeker deze documenten meegedeeld zou krijgen en vervolgens de procedure bij de vrederechter zou voortzetten. Zoals de parlementaire voorbereiding immers duidelijk stelt, is deze weigeringsgrond ingegeven door volgend achterliggend idee:

“Deze uitzonderingsgrond is ingegeven door het deontologisch probleem waarmee de overheid geconfronteerd wordt wanneer zij gegevens ter beschikking moet stellen die in een rechtsgeding, waarbij die overheid zelf partij is, tegen haar kunnen gebruikt worden. (...) In het decreet wordt tevens benadrukt dat de bedoeling van deze uitzondering erin bestaat om de rechtspleging en het eerlijk verloop van een proces mogelijk te maken.” (Parl. St. VI. Parl., 2017-2018, nr. 1656/1, 63).”

De beroepsinstantie dient echter vast te stellen dat de stad Oostende momenteel (nog) niet werd gedagvaard in dit geschil. Artikel II.35, 4° Bestuursdecreet kan in dit verband enkel worden toegepast indien

er sprake is van een hangend (burgerlijk) rechtsgeding. De beroepsinstantie oordeelt dat deze uitzonderingsgrond dan ook ten onrechte werd ingeroepen, vermits hiermee een belang wordt beoogd te worden beschermd dat thans onbestaande is. Verder is het zo dat een aanvrager die een afschrift van een bestuursdocument ontvangt, in toepassing van artikel II.44, §3 Bestuursdecreet het afschrift kan gebruiken om zijn rechten en belangen te beschermen, en om zijn vrijheid van meningsuiting en van informatie uit te oefenen. Bovendien en slechts ten overvloede merkt de beroepsinstantie op dat de inhoud van beide brieven beperkt blijft tot de ingebrekestelling zelf en het voorwerp daarvan. De beroepsinstantie ziet dan ook geen redenen om de openbaarmaking te weigeren.

Het beroep wordt voor wat betreft dit onderdeel dan ook als **gegrond** beschouwd.

14) Collegedossier en alle bijlagen: 2024_CBS_04155 - Ontwerp en Beheer Gebouwen - Gevelwerken Thermae Palace Hotel door middel van de procedure van aanvaarde factuur - Gunning - Goedkeuring

De stad Oostende verwijst naar artikel II.35, 3° Bestuursdecreet om de openbaarmaking van deze documenten te weigeren. De beroepsinstantie stelt vast dat de door verzoeker opgevraagde documenten de volgende stukken omvatten:

- Collegebesluit 2024_CBS_04155 d.d. 16 augustus 2024 'Ontwerp en Beheer Gebouwen - Gevelwerken Thermae Palace Hotel door middel van de procedure van aanvaarde factuur - Gunning - Goedkeuring'

De stad Oostende toont naar het oordeel van de beroepsinstantie niet concreet aan in welke zin hier sprake zou kunnen zijn van vertrouwelijke commerciële of industriële informatie, minstens hoe het beschermde vertrouwelijke karakter ervan geschaad zou kunnen worden door de vrijgave van dit document. De beroepsinstantie ziet daar evenmin aanwijzingen toe en is dan ook van oordeel dat de stad Oostende deze uitzonderingsgrond onterecht heeft ingeroepen.

Het beroep wordt voor wat betreft dit onderdeel dan ook als **gegrond** beschouwd.

- Het verslag van nazicht van de offertes

De stad Oostende toont naar het oordeel van de beroepsinstantie niet concreet aan in welke zin hier sprake zou kunnen zijn van vertrouwelijke commerciële of industriële informatie, minstens hoe het beschermde vertrouwelijke karakter ervan geschaad zou kunnen worden door de vrijgave van dit document. De beroepsinstantie ziet daar evenmin aanwijzingen toe en is dan ook van oordeel dat de stad Oostende deze uitzonderingsgrond onterecht heeft ingeroepen. Het verslag vermeldt ook enkel de door de inschrijvers geboden totaalprijzen, net zoals het voormelde collegebesluit dit doet voor wat betreft de inschrijvers aan wie de opdrachten werden gegund. Er worden nergens eenheidsprijzen vermeld. Bijgevolg vindt ook artikel II.35, 1° Bestuursdecreet hier geen toepassing.

Het beroep wordt voor wat betreft dit onderdeel dan ook als **gegrond** beschouwd.

- Documenten '001 - Thermaepalace_aanduiding_gevelschouwing_240529' en '002 - Thermaepalace_aanduiding_gevelschouwing_details_240529'

Het gaat hier om fotografische afbeeldingen waarop de gebreken werden aangeduid. Hierop zijn geen uitzonderingen van toepassing en het beroep wordt voor wat betreft dit onderdeel dan ook als **gegrond** beschouwd.

- Offerte begeleiding en gevelonderzoek

COBE was de enige inschrijver voor deze aanbesteding. De offerte omvat een begeleidende brief (p. 1) die mag openbaar worden gemaakt en een raming van de studiekost (p. 2). Die raming vermeldt eenheidsprijzen en hoeveelheden. Eenheidsprijzen worden beschouwd als commerciële informatie met een vertrouwelijk karakter, waarvan de vertrouwelijkheid in toepassing van artikel II.35, 3^o Bestuursdecreet dient te worden beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang van de onderneming in kwestie te vrijwaren.

Indien de door COBE gehanteerde eenheidsprijzen openbaar zouden worden gemaakt, kan dit immers haar concurrentiepositie aantasten bij het deelnemen aan nieuwe overheidsopdrachten doordat concurrentiële firma's hun geboden prijzen hierop kunnen afstemmen en daardoor meer kans kunnen maken om die opdrachten binnen te halen. Eenheidsprijzen moeten dus beschouwd worden als gevoelige commerciële informatie in hoofde van COBE. Het belang van de openbaarheid van de voormelde eenheidsprijzen weegt in casu dan ook niet op tegen de bescherming van het belang dat gepaard gaat met het hiervoor geciteerde vertrouwelijke karakter van de commerciële informatie.

De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat volgende informatie uit de raming van de studiekost (p. 2) niet vatbaar is voor openbaarmaking: de eerste regel uit de kolom, aangezien voor die post de eenheidsprijs gelijk is aan de totaalprijs en de volledige kolom twee die de hoeveelheden per post weergeven. Voor het overige is de beroepsinstantie van oordeel dat de volgende informatie betreffende de verzekering en algemene voorwaarden (p. 3) niet in aanmerking komt voor openbaarmaking: de paragraaf 'Algemene voorwaarden bij deze offerte'. Het gaat hier immers onder meer over de kostenberekening van meerwerken en wijzigingen aan de architectuurplannen, de berekening van de uurtarieven, enz.

Voormelde uitzonderingsgrond heeft echter een relatief karakter, dit wil zeggen dat het door dit artikel beschermde belang dient afgewogen te worden tegenover het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend. De beroepsinstantie is van mening dat er in casu geen openbaar belang, zoals geduid in de parlementaire voorbereiding, gemoeid is met de openbaarmaking van de betrokken 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 toepassing van artikel II.35, 3^o Bestuursdecreet heeft de stad Oostende bij de firma COBE nagevraagd of zij bereid was om deze vertrouwelijke informatie van commerciële aard openbaar te maken. De stad Oostende heeft die toestemming evenwel niet verkregen van de firma COBE.

Conform artikel II.45 Bestuursdecreet moet een aanvraag tot openbaarheid gedeeltelijk worden ingewilligd indien de informatie waarop een uitzondering van toepassing is, samen met andere informatie in een bestuursdocument opgenomen is, en het mogelijk is om de informatie die niet openbaar kan gemaakt

worden, te scheiden van de andere informatie. Volgens de beroepsinstantie is dit inderdaad mogelijk voor de hierboven vermelde informatie, die niet in aanmerking komt voor openbaarmaking.

Het beroep wordt voor wat betreft dit onderdeel dan ook als **deels gegrond en deels ongegrond** beschouwd.

- Offertes gevelwerken

Drie inschrijvers tekenden in voor deze opdracht, meer bepaald Verstraete.team, Artes Woudenberg en Monument Renovation Technics.

De offerte van Verstraete.team omvat één pagina waarbij in de tabel 'Prijsraming kostprijs onderhoudswerken gevel' een eenheidsprijs wordt opgegeven – per dag – voor het wegnemen van loszittende gevelelementen. Omwille van de hierboven uiteengezette argumentatie kan die eenheidsprijs niet worden openbaar gemaakt en dienen voor deze post bijgevolg de voorziene hoeveelheid en de eenheidsprijs onleesbaar te worden gemaakt.

In de offerte van Monument Renovation Technics is een dagprijs berekend waarbij de eenheidsprijzen per dag worden vermeld onder 'Dringende instandhoudingswerken aan de gevels (vallende stukken)', meer bepaald punten 1.1 – 1.4. Ook hier kan de eenheidsprijs niet worden openbaar gemaakt en dienen voor deze posten bijgevolg de voorziene hoeveelheid en de eenheidsprijs onleesbaar te worden gemaakt.

Voor de argumentatie bij de ingeroepen uitzonderingsgrond van artikel II.35, 3° Bestuursdecreet, verwijst de beroepsinstantie naar wat hiervoor werd uiteengezet bij de "Offerte begeleiding en gevelonderzoek", welke mutatis mutandis hier ook van toepassing is.

In toepassing van artikel II.35, 3° Bestuursdecreet heeft de stad Oostende bij de firma's Verstraete.team en Monument Renovation Technics nagevraagd of zij bereid waren om deze vertrouwelijke informatie van commerciële aard openbaar te maken. De stad Oostende heeft die toestemming evenwel niet verkregen van de firma's Verstraete.team en Monument Renovation Technics.

Conform artikel II.45 Bestuursdecreet moet een aanvraag tot openbaarheid gedeeltelijk worden ingewilligd indien de informatie waarop een uitzondering van toepassing is, samen met andere informatie in een bestuursdocument opgenomen is, en het mogelijk is om de informatie die niet openbaar kan gemaakt worden, te scheiden van de andere informatie. Volgens de beroepsinstantie is dit inderdaad mogelijk voor de hierboven vermelde informatie, die niet in aanmerking komt voor openbaarmaking.

De offerte van Artes Woudenberg is uitsluitend berekend op een dagprijs en geeft geen weergave van de verschillende prijsposten (bv. werkuren 2 arbeiders, projectleiding). Naar het oordeel van de beroepsinstantie kan de volledige offerte bijgevolg worden vrijgegeven.

Het beroep wordt voor wat betreft dit onderdeel dan ook als **deels gegrond en deels ongegrond** beschouwd.

- Ontwerpbrief Restotel nv

De collegebeslissing d.d. 16 augustus 2024 bevat als bijlage nog een brief gericht aan Restotel nv, die na de goedkeuring werd ondertekend en verstuurd. In die brief deelt de stad Oostende aan Restotel nv mee dat zij de hierboven vermelde werken zal uitvoeren teneinde de veiligheid te garanderen, waarbij zij erop wijst

dat de werken plaatsvinden onder voorbehoud van alle rechten, en dus zonder dat zij daarmee (noch voor de toekomst, noch voor het verleden) enige verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid inz. voor het onderhoud van het Thermae Palace erkent indien de afgesloten samenwerkingsovereenkomst vervroegd zou worden beëindigd.

De beroepsinstantie ziet ter zake geen uitzonderingen van toepassing en het beroep wordt voor wat betreft dit onderdeel dan ook als **gegrond** beschouwd.

15) 2024_CBS_04602 - Thermae Palace - Analyse projectmanagement – Kennisneming

In het kader van nieuwe informatie in verband met het renovatiedossier waarvan de gemeenteraad in kennis werd gesteld, met betrekking tot een mogelijke schending van de modaliteiten van de projectmanagementovereenkomst zoals vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst, heeft het college haar raadsman verzoekt deze wending te onderzoeken. In het gevraagde collegebesluit d.d. 13 september 2024 neemt het college kennis van de resultaten van dit onderzoek gevoerd door Eubelius advocaten ('Analyse projectmanagement Thermae Palace) en bespreekt het de resultaten ervan.

Conform artikel 6, §2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur kan een federale of niet-federale administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, afwijzen wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting. Artikel 458 van het Strafwetboek stipuleert dat alle "personen die uit hoofde van hun staat of beroep kennis dragen van geheimen die hun zijn toevertrouwd, en deze bekendmaken buiten het geval dat zij geroepen worden om in recht of voor een parlementaire onderzoekscommissie getuigenis af te leggen en buiten het geval dat de wet hen verplicht die geheimen bekend te maken" strafrechtelijk zullen worden gesanctioneerd. Voormeld artikel uit het Strafwetboek is zonder enige discussie wel degelijk van toepassing ten aanzien van advocaten en het gaat hier bijgevolg om de wettelijke verankering van het beroepsgeheim van advocaten.

De beroepsinstantie kan hierbij onmogelijk omheen aan de vaststelling dat het belang van voornoemd beroepsgeheim van advocaten t.a.v. het principe van de openbaarheid van bestuur eveneens uitdrukkelijk werd bevestigd in het arrest nr. 202.966 van de Raad van State d.d. 15 april 2010. Vooreerst stelt de Raad van State dat artikel 1 van de wet van 11 april 1994 bepaalt dat deze van toepassing is "op de administratieve overheden andere dan de federale administratieve overheden doch slechts in de mate dat deze wet op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt". Daaruit volgt dat deze uitzondering op de openbaarheid van bestuur niet beperkt is tot aanvragen met toepassing van de wet van 11 april 1994 zelf, maar dat zij van toepassing is op alle regelingen inzake de openbaarheid van bestuur

De Raad van State heeft de toepassing van artikel 6, §2, 2° van de wet van 11 april 1994 heel expliciet bijgetreden. Zij heeft in het aangehaalde arrest uitdrukkelijk gesteld dat de geheimhoudingsplicht erop gericht is om het iedereen mogelijk te maken op de best mogelijke manier bijstand te krijgen van een advocaat, door de waarborg dat alles wat wordt besproken, vertrouwelijk blijft, en niet ter kennis kan komen van derden. Het beroepsgeheim is er om de vertrouwelijkheid te beschermen en niet omgekeerd.

De beroepsinstantie oordeelt dat het door Eubelius advocaten verstrekte advies werd opgesteld vanuit de wettelijk beschermde vertrouwensrelatie tussen de stad Oostende en haar raadsman. Het advies ('Analyse projectmanagement Thermae Palace) mag derhalve niet aan derden worden vrijgegeven. De

beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat, in toepassing van artikel 11.39 tweede lid van het Bestuursdecreet, het haar door de stad Oostende overgemaakte advies valt onder de uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel 6, §2, 2° van de federale wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Een verstrekt advies is het sluitstuk van de vertrouwelijke briefwisseling tussen cliënt en advocaat. Het vrijgeven van het opgevraagde document zou die vertrouwelijkheid ondergraven.

Hetzelfde geldt voor het collegebesluit d.d. 13 september 2024 zelf, waarin dit advies wordt besproken. Omwille daarvan kan volgende informatie uit dit besluit niet openbaar worden gemaakt:

- Alinea 'Aanleiding en context': de laatste paragraaf
- De volledige alinea 'Argumentatie'

Het beroep wordt voor wat betreft dit onderdeel dan ook als **deels gegrond en deels ongegrond** beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 24 oktober 2024 tegen de weigeringsbeslissing vanwege de stad Oostende d.d. 7 oktober 2024 inzake zijn oorspronkelijke aanvragen d.d. 28 augustus en 19 september 2024 en tegen de ontstentenis van beslissing vanwege de stad Oostende inzake zijn oorspronkelijke aanvraag d.d. 30 augustus 2024 wordt als **deels onontvankelijk en deels ontvankelijk en als deels ongegrond, deels gegrond en deels zonder voorwerp** beschouwd.

Bijgevolg dient de stad Oostende aan verzoeker een afschrift te bezorgen van:

- 1) "Samenwerkingsovereenkomst" tussen STAD OOSTENDE-PMV-RESTOTEL
 - a) Alle bijlagen bij de samenwerkingsovereenkomst. De vermelde vertrouwelijkheid van die documenten is ongeldig; ze maken immers noodzakelijkerwijze ook deel uit van wat de Gemeenteraad goedkeurde op 18/12/2023, en moeten dus openbaar zijn.
 - o Bijlage 7 – Modaliteiten Project Management Overeenkomst
- 5) 2020_GR_00319 - Site Thermae Palace - Addendum 2 aan de samenwerkingsovereenkomst met Participatie Maatschappij Vlaanderen – Goedkeuring
 - a) Het ondertekende addendum
- 9) 2020_CBS_00347 - Site Thermae Palace - Vertrouwelijksovereenkomst - Goedkeuring
 - a) De bijlage: vertrouwelijksovereenkomst mbt project Thermae Palace
- 10) 2017_CBS_08642 - Project Eau-tel - Addendum aan de akte van huurovereenkomst van 05 januari 1998 en aan de overeenkomst van 01 februari 2016 inzake het Thermocomplex – Goedkeuring
 - a) Collegestuk en bijlagen
- 12) Ingebrekestellingen van Restotel door Stad Oostende waarnaar Schepen Anseeuw verwees in de Gemeenteraad van 26 augustus 2024
- 14) Collegedossier en alle bijlagen: 2024_CBS_04155 - Ontwerp en Beheer Gebouwen - Gevelwerken Thermae Palace Hotel door middel van de procedure van aanvaarde factuur - Gunning – Goedkeuring

- Collegebesluit 2024_CBS_04155 d.d. 16 augustus 2024 'Ontwerp en Beheer Gebouwen - Gevelwerken Thermae Palace Hotel door middel van de procedure van aanvaarde factuur - Gunning – Goedkeuring'
- Het verslag van nazicht van de offertes
- Documenten '001 - Thermaepalace_aanduiding_gevelschouwing_240529' en '002 - Thermaepalace_aanduiding_gevelschouwing_details_240529'
- Offerte begeleiding en gevelonderzoek (COBE), uitgezonderd:
 - volgende informatie uit de raming van de studiekost (p. 2): de eerste regel uit de kolom.
 - volgende informatie betreffende de verzekering en algemene voorwaarden (p. 3): de paragraaf 'Algemene voorwaarden bij deze offerte'.
- Offertes gevelwerken, uitgezonderd:
 - de offerte van Vertraete.team: de voorziene hoeveelheid en de eenheidsprijs voor de post 'het wegnemen van loszittende gevelelementen' in de tabel 'Prijsraming kostprijs onderhoudswerken gevel'.
 - de offerte van Monument Renovation Technics: de voorziene hoeveelheid en de eenheidsprijs voor de posten 1.1 – 1.4 onder 'Dringende instandhoudingswerken aan de gevels (vallende stukken)'
- Ontwerpbrief Restotel nv
- 15) 2024_CBS_04602 - Thermae Palace - Analyse projectmanagement – Kennisneming
 - het collegebesluit d.d. 13 september 2024, uitgezonderd:
 - Alinea 'Aanleiding en context': de laatste paragraaf
 - De volledige alinea 'Argumentatie'

Geen toestemming tot hergebruik van bestuursdocumenten

In zoverre dit beroep gegrond werd verklaard, geldt dat deze inwilliging van de aanvraag tot openbaarmaking GEEN toestemming inhoudt om de gevraagde bestuursdocumenten te hergebruiken, als vermeld in titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (zie artikel II.44, §3, van het Bestuursdecreet).

Brussel, 9 december 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter