

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/2025/036

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 20 december 2024 diende ■■■ (hierna vermeld als: verzoeker), een verzoek in bij de Maatschappij voor het haven-, grond- en industrialisatiebeleid van het Linkerscheldeoevergebied (hierna vermeld als: MLSO) een verzoek in om een afschrift te verlenen van de concessieovereenkomst tussen MLSO en de naamloze vennootschap Mexico Natie over het gebruik of de overdracht van een perceel van ongeveer 17 hectare.

Op 8 januari 2025 werd dit openbaarheidsverzoek afgewezen door MLSO.

Op 7 februari 2025 diende ■■■ beroep in bij de beroepsinstantie tegen de weigeringsbeslissing van MLSO. Dit beroep werd geregistreerd op 10 februari 2025.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 20 december 2024.

De beslissing van MLSO dateert van 8 januari 2025. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroepschrift van verzoeker d.d. 7 februari 2025 is tijdig ingediend en bijgevolg **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. De bestreden beslissing

MLSO heeft het openbaarheidsverzoek (afschrift van de concessieovereenkomst tussen MLSO en de naamloze vennootschap Mexico Natie) afgewezen op 8 januari 2025, waarbij wordt verwezen naar de toepassing van de volgende uitzonderingsgronden:

- artikel II.35, 4° Bestuursdecreet (bescherming van het recht op een eerlijk proces);
- artikel II.35, 1° Bestuursdecreet (bescherming van een economisch en financieel belang van de gemeente);
- artikel II.35, 3° Bestuursdecreet (de bescherming van het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie, als die informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren);
- artikel II.34, 6° Bestuursdecreet (informatie die door een derde is verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht is en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld)

2. Inhoud van het beroepschrift

Verzoeker tekent bezwaar aan tegen de weigeringsbeslissing van MLSO en argumenteert zijn beroepschrift als volgt:

- Art. II.35, 4° : de concessieovereenkomst met NV Mexico Natie maakt niet expliciet en uitdrukkelijk het voorwerp uit van de gedinginleidende dagvaarding van MLSO. Het rechtsgeding heeft géén betrekking op de grond die ■■■ in 2009 aan MLSO heeft verkocht en die nadien in concessie is gegeven aan NV Mexico Natie. De door ■■■ opgevraagde documenten hebben met andere woorden geen enkel uitstaans met het rechtsgeding dat door MLSO is ingeleid. Ten gronde betwist ■■■ onder meer dat MLSO titularis is van het terugkooprecht. Volgens ■■■ heeft MLSO namelijk geen enkele bevoegdheid om het terugkooprecht uit te oefenen. Het staat buiten kijf dat dit geen uitstaans heeft met de overeenkomsten tussen MLSO en NV Mexico Natie. De enkele omstandigheid dat de openbaarmaking van een bestuursdocument voor MLSO ongunstig kan uitpakken in een lopende juridische procedure, is geen wettige reden om geen concrete afweging te maken tussen het belang van de openbaarmaking en het belang van een lopend rechtsgeding.
- Art. II.35, 1° : De motivering van MLSO doet ten onrechte uitschijnen dat de concessieovereenkomsten die zij aangaat steeds doorspekt zijn van gevoelige commerciële informatie. In realiteit heeft MLSO haar concessiebeleid sterk geobjectiveerd door middel van het uitvaardigen van algemene concessievoorwaarden die in de Waaslandhaven van toepassing zijn. Het uitgangspunt is dat de algemene concessievoorwaarden van MLSO gevolgd moeten worden. Als algemene stelregel geldt dan ook dat bepalingen die al in de algemene concessievoorwaarden zijn vastgelegd, niet opnieuw hoeven te worden herhaald in de bijzondere concessievoorwaarden. De premisse dat de vrijgave van een concessieovereenkomst de toekomstige onderhandelingspositie van MLSO zou ondermijnen,

houdt bijgevolg geen stand. De onderhandelingspositie van MLSO wordt immers in de eerste plaats bepaald door de algemene concessievoorwaarden, die in principe voor alle partijen die in aanmerking willen komen voor een concessie gelijk van toepassing zijn. De onderhandelings- en commerciële positie van MLSO wordt in ieder geval niet ondermijnd door de openbaarmaking van één enkele bijzondere concessieovereenkomst. Het kan immers niet worden aangenomen dat deze overeenkomst de volledige beleidsvisie van MLSO met betrekking tot concessieverlening weerspiegelt. Die beleidsvisie komt bij uitstek tot uiting in de algemene concessievoorwaarden.

- Art. II.35, 3° : Het enkele feit dat een bestuursdocument commerciële informatie of gegevens over investeringsperspectieven bevat, betekent vanzelfsprekend niet automatisch dat het niet openbaar mag worden gemaakt. De notie "ondernemingsgegevens" wordt niet concreet gedefinieerd, wat impliceert dat zowel de bestuursinstantie als de Beroepsinstantie telkens per geval zal moeten beoordelen welke informatie al dan niet als vertrouwelijk kan worden beschouwd. Daargelaten de vraag of de betrokken informatie nu al dan niet als vertrouwelijk kan worden gekwalificeerd, moet de informatie – om te kunnen worden onttrokken aan de openbaarmaking – de door de Beroepsinstantie te maken belangenafweging doorstaan. In dit geval moet worden aangetoond dat een concurrerende partij een onterecht competitief voordeel zou verkrijgen door de vrijgegeven informatie in zijn bedrijfsvoering te benutten. Aan deze voorwaarde lijkt in ieder geval niet te zijn voldaan. ■■■ voert activiteiten uit die volledig verschillen van die van NV Mexico Natie, zij komen geenszins in elkaars vaarwater en zijn geen concurrenten van elkaar. Daarnaast is het de bedoeling van ■■■ om haar terrein in de Waaslandhaven te verkopen. In de toekomst is er dus zelfs geen enkele geografische of operationele band meer tussen de twee bedrijven. Volledigheidshalve moet worden herinnerd aan de mogelijkheid tot gedeeltelijke openbaarmaking.
- Art. II.34, 6° : Een domeinconcessie is een administratieve overeenkomst. Partijen die met elkaar een overeenkomst willen sluiten, zijn op basis van een wederzijdse informatieplicht verplicht om elkaar gegevens te verstrekken die essentieel zijn voor het kunnen sluiten van de desbetreffende overeenkomst. De informatie die in voorkomend geval wordt verstrekt, kan met andere woorden in geen geval worden gekwalificeerd als 'vrijwillig'. Hierdoor alleen al kan geen beroep worden gedaan op de bewuste uitzonderingsgrond.

Louter in ondergeschikte orde herinnert verzoeker eraan dat de betrokken bestuursdocumenten minstens gedeeltelijk openbaar moeten worden gemaakt.

3. Standpunt van de beroepsinstantie

De beroepsinstantie heeft contact opgenomen met MLSO om toelichting te geven bij dit openbaarheidsverzoek. De beroepsinstantie ontving die toelichting, alsook een afschrift van de opgevraagde concessieovereenkomst.

MLSO geeft ten aanzien van de beroepsinstantie aan dat ze bij haar standpunt blijft, zoals ingenomen in haar beslissing d.d. 8 januari 2025, met verwijzing naar de daarin aangehaalde decretale uitzonderingsgronden:

- artikel II.35, 4° Bestuursdecreet (bescherming van het recht op een eerlijk proces);
- artikel II.35, 1° Bestuursdecreet (bescherming van een economisch en financieel belang van de gemeente);
- artikel II.35, 3° Bestuursdecreet (de bescherming van het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie, als die informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren);
- artikel II.34, 6° Bestuursdecreet (informatie die door een derde is verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht is en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld)

Het komt nu aan de beroepsinstantie toe om na te gaan in hoeverre de hiervoor vermelde uitzonderingsgronden in casu van toepassing zijn.

1) Context in verband met het openbaarheidsverzoek

MLSO staat sinds 1982 in voor het beheer en grondbeleid van de Waaslandhaven. MLSO is bevoegd voor het grondbeleid in het havengebied op de linker-Scheldeoever en staat als enige in voor het verwerven van gronden ter ontwikkeling van de Waaslandhaven. Om haar doelstellingen te realiseren, beschikt MLSO over de mogelijkheid om terreinen en gebouwen aan te kopen. Het industrialisatiebeleid van de Waaslandhaven is een bevoegdheid van Port of Antwerp-Bruges en MLSO samen, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen de maritieme zone en de industriële zone, die de bevoegdheid is van MLSO. MLSO verleent hiertoe concessies. Dit houdt in dat MLSO onderhandelt met investeerders en de voorwaarden voor vestiging van bedrijven vaststelt. Zij bepaalt ook mee de voorwaarden betreffende de omgevingsvergunningen in de Waaslandhaven.

Verzoeker is een firma die gespecialiseerd is in de petrochemische sector. In 1971 kocht verzoeker een stuk grond van de Belgische Staat, waarbij verzoeker verklaarde dat de grond werd aangekocht met de intentie om er gebouwen op te richten voor de uitbating van een petrochemisch bedrijf. De Belgische Staat verkocht bovengenoemde percelen destijds telkens in het kader van de Wet van 30 december 1970 betreffende de economische expansie, teneinde het havengebied op de Linkerscheldeoever te ontwikkelen in het algemeen belang. Als rechtsopvolger van de Belgische Staat streeft MLSO eenzelfde belang na. Aan de aankoop van de grond door verzoeker werd destijds een terugkooprecht verbonden, waarbij de Belgische Staat (en nu MLSO als rechtsopvolger) het recht verkreeg om de verkochte grond terug te kopen indien de petrochemische bedrijvigheid zou worden gestaakt.

Verzoeker heeft besloten om zijn handelsactiviteiten af te bouwen en overweegt momenteel om het aangekochte stuk grond te verkopen aan een derde partij die voornemens heeft om op het terrein een logistieke activiteit te ontwikkelen in plaats van een petrochemische activiteit.

In september 2024 heeft MLSO aan verzoeker laten weten dat de Raad van Bestuur van MLSO heeft beslist om het terugkooprecht uit te oefenen, zoals hiervoor werd aangegeven.

Nadat een poging om dit minnelijk onderling te regelen (voorstel werd gedaan om dit alles via een notariële afwikkeling te laten plaatsvinden) niet lukte, werd in november 2024 door MLSO een dagvaarding uitgebracht (Ondernemingsrechtbank Antwerpen) ten aanzien van verzoeker, tot uitoefening van het haar toegekende terugkooprecht, op basis van de in 1971 en 1972 verleden aktes, alsook van de Wet van 30 december 1970 betreffende de economische expansie. Verzoeker betwist dat hij zijn activiteiten in Zwijndrecht volledig zou hebben gestaakt en stelt dat het industrialisatiebeleid van MLSO niet consequent zou zijn. Verzoeker vraagt daarom dat MLSO wel zou instemmen met hun eigen voorstel om de gronden te verkopen aan potentiële overnemers, waarmee ze zelf intussen een verkoopproces heeft opgestart.

Naar aanleiding van de afwikkeling van voormeld rechtsgeding, vraagt verzoeker nu een afschrift van de concessieovereenkomst tussen MLSO en de NV Mexico Natie over het gebruik of de overdracht van een ander perceel grond in het havengebied.

2) Toepassing van artikel 11.35, 4° Bestuursdecreet

De uitzonderingsgrond van dit decreetartikel stipuleert dat een aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen 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 uitzonderingsgrond beoogt het eerlijk verloop van de rechtspleging te vrijwaren. Een essentieel onderdeel van het recht op een eerlijk proces is immers het beginsel van de "gelijkheid der wapens in een proces". Dit beginsel van de wapengelijkheid houdt in dat elke partij het recht heeft haar argumenten te doen gelden in omstandigheden die haar niet benadelen ten opzichte van de tegenpartij. De bestaansreden van voormelde uitzonderingsgrond ligt vooral bij het verhinderen dat de openbaarheid van bestuur afbreuk zou doen aan de wapengelijkheid. Zonder deze uitzonderingsgrond zou één partij op grond van de openbaarheid van bestuur kunnen verplicht worden stukken in het gerechtelijk debat te brengen die tegen haar zouden kunnen pleiten, daar waar de andere partij enkel die elementen die haar eis ondersteunen, kenbaar mag maken om het oordeel van de rechter te beïnvloeden. Deze uitzonderingsgrond is een correctief op de openbaarheid om te beletten dat een instantie zou worden verplicht in een rechtsgeding de tegenpartij informatie ter beschikking te stellen die vervolgens tegen haar (of een andere aan openbaarheid onderworpen overheidsinstantie) wordt uitgespeeld.

De bedoelde uitzonderingsgrond mag evenwel niet op een abstracte manier worden ingeroepen zodat concreet moet worden aangetoond dat het gevraagde bestuursdocument verband houdt met een bestaand rechtsgeding én tegen een overheidsinstantie kan worden aangewend.

Het gaat bovendien om een relatieve uitzonderingsgrond. Hierbij moet dus eerst onderzocht worden of de openbaarmaking het beschermde belang schaadt. Als er belangenschade is, moet vervolgens het te beschermen belang worden afgewogen tegen het belang van de openbaarheid. De openbaarheid mag dan enkel worden bevolen als daarmee een hoger belang wordt gediend dat zwaarder weegt dan het door de uitzonderingsgrond beschermde belang.

Uit de concrete dossiergegevens en ingewonnen informatie blijkt in casu dat er door MLSO een dagvaarding werd uitgebracht tot uitoefening van het terugkooprecht d.d. 4 november 2024 in de procedure gekend onder rolnummer A/24/05409 bij de Ondernemingsrechtbank Antwerpen, afdeling Antwerpen. MLSO is de mening toegedaan dat huidig verzoek haar percelen trachtte te verkopen aan derden, met miskennis van de rechten van MLSO. Deze procedure heeft betrekking op de uitoefening van het recht van terugkoop door MLSO voor de percelen kadastraal gekend als Zwijndrecht, 1e afdeling, sectie H, perceelnummers 353 C2 en D2 op basis van de artikelen 7 en 8 van de aktes van respectievelijk 2 december 1971 en 4 oktober 1972, alsook de Wet van 30 december 1970 betreffende de economische expansie. De datum van de rechtszitting in deze burgerlijke procedure is vastgelegd op 11 juni 2025.

Verzoeker heeft, zo blijkt uit ingewonnen informatie, de betreffende percelen onder gunstige voorwaarden (onder de marktprijs) kunnen kopen in toepassing van de toenmalige wetgeving op de economisch expansie. Keerzijde van de toepassing van de wetgeving op de economische expansie is dan dat in artikel 8 van de bedoelde aktes werd voorzien dat de goederen, op grond van artikel 32 van hogergenoemde wet op de economische expansie, steeds kunnen teruggekocht worden door de verkoper of haar rechtsopvolgers (in casu MLSO) in het geval de koper zijn in artikel 7 genoemde bedrijvigheid staakt. Het is daaraan dat, naar de mening van MLSO, verzoeker thans tracht te ontsnappen, onder meer door te verwijzen naar een andere concessieovereenkomst die werd afgesloten tussen MLSO en NV Mexico Natie, op naastgelegen percelen, m.n. een perceel industriegrond gelegen te Zwijndrecht, langsheen de Canadastraat, alsdan gekadastraard sectie H, nummer 353/Z/deel.

Verzoeker werpt in zijn beroepschrift op dat de concessieovereenkomst, waarvan in casu de openbaarmaking wordt gevraagd, niet het expliciete en uitdrukkelijke voorwerp uitmaakt van de gedinginleidende dagvaarding van MLSO.

De beroepsinstantie heeft in dat verband zelf vastgesteld (na kennisname van de neergelegde conclusies in het burgerlijk rechtsgeding) dat de concessieovereenkomst tussen MLSO en de NV Mexico Natie met betrekking tot andere percelen in het havengebied door MLSO inderdaad niet rechtstreeks werd betrokken in het geding, om de eenvoudige reden dat het recht van terugkoop op andere percelen werd uitgeoefend. Het burgerlijk geding tussen verzoeker en MLSO heeft betrekking op het recht van terugkoop door MLSO op gronden van verzoeker. Maar de beroepsinstantie kan niet omheen aan de vaststelling dat het juist verzoeker is die de link met betrekking tot de concessieovereenkomst met de NV Mexico Natie op naastgelegen percelen zelf in het debat van het burgerlijk geding heeft gebracht, door namelijk een tegenvordering in te stellen tegen MLSO. Met die tegeneis vraagt verzoeker dat ze wel degelijk de verkoop mag realiseren van haar gronden aan een derde, met wie ze in vergevorderde onderhandelingen zit, zonder dat MLSO zijn terugkooprecht zou kunnen uitoefenen. Het is verzoeker die zelf verwijst naar het bestaan van een concessieovereenkomst tussen MLSO en NV Mexico in zijn tegeneis, om te willen aantonen dat MLSO een ongelijke behandeling voor ogen heeft door het terugkooprecht nu te willen uitoefenen ten aanzien van verzoeker, terwijl er wel een concessie werd toegekend door MLSO aan de NV Mexico Natie.

De beroepsinstantie stelt dus vast dat verzoeker juist om de openbaarmaking vraagt van de concessieovereenkomst tussen MLSO en NV Mexico Natie, om aldus een ongelijke behandeling in hoofde van MLSO te kunnen aantonen en om die reden zijn tegeneis ten overstaan van MLSO bij de burgerlijke rechtbank (Ondernemingsrechtbank Antwerpen) ingewilligd te zien worden. Daarom is de link tussen het opgevraagde document (de concessieovereenkomst tussen MLSO en NV Mexico) en het hangende burgerlijke rechtsgeding voor de beroepsinstantie in casu meer dan voldoende aangetoond.

Tevens is het voor de beroepsinstantie aangetoond, uit de ontwikkelingen in het rechtsgeding en de neergelegde conclusies, dat verzoeker beoogt om, bij een openbaarmaking van de gevraagde concessieovereenkomst, die verkregen informatie rechtstreeks te gebruiken in het hangend geding tegen MLSO, met het oog om argumenten te kunnen aanbrengen die zijn tegeneis moeten ondersteunen (om zo MLSO te dwingen om de verkoop van de gronden door verzoeker aan een derde goed te keuren, zonder dat MLSO zijn terugkooprecht zou kunnen uitoefenen). Het opgevraagde document wordt dan door verzoeker aangewend om de hangende procedure in het burgerlijk rechtsgeding ernstig te beïnvloeden. In zijn beroepschrift geeft verzoeker zelf het volgende aan: *“Naast een loutere wettigheidstoets komt daarbij ook een redelijkheidstoets aan te pas. De vraag of MLSO het terugkooprecht op een kennelijk onredelijke wijze uitoefent, hangt af van een reeks omstandigheden. Het is niet uitgesloten dat de uitoefening van het terugkooprecht als rechtsmisbruik kan worden aangemerkt, hetgeen – gezien de aard van de gronden en de doelstelling van de Wet Economische Expansie – de openbare orde zou aanbelangen. Een belangrijke overweging zal in dat verband zijn of gelijke gevallen door MLSO al dan niet gelijk worden behandeld. De openbaarmaking van de concessieovereenkomst met NV Mexico Natie laat aldus toe om een eventuele met de openbare orde strijdige daad aan het licht te brengen.”*

De beroepsinstantie is daarom van oordeel dat het eerlijk verloop van de rechtspleging dient gevrijwaard te worden, wat juist de bestaansreden is van artikel II.35, 4° Bestuursdecreet, en dat niet van MLSO kan verwacht worden dat ze een document openbaar maken aan een procespartij dat tegen zich kan worden aangewend in de procedure om een ingediende tegeneis van verzoeker eventueel kracht bij te zetten (de verkoop aan een derde partij doordrukken, zonder dat MLSO haar terugkooprecht kan uitoefenen).

Het belang van de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 4° van het Bestuursdecreet (hangend rechtsgeding) dient tot slot nog te worden afgewogen tegenover het openbaar belang dat met de openbaarmaking van

een bestuursdocument 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 informatie uit de concessieovereenkomst tussen MLSO en NV Mexico Natie zou gediend zijn, zou primeren op de bescherming van het belang dat beschermd wordt door artikel II.35, 4° van het Bestuursdecreet. Verzoeker verwijst in zijn beroepschrift naar het feit dat de openbaarmaking van de concessieovereenkomst met NV Mexico Natie zal toelaten om na te gaan of er eventueel een strijdigheid met de openbare orde zou zijn. De beroepsinstantie ziet echt niet in welke wetsbepaling die verband houdt met de openbare orde hier aan bod zou zijn in het kader van de beoordeling van de inhoud van een concessieovereenkomst tussen MLSO en een private partner over het gebruik van gronden in het havengebied. Verzoeker heeft volgens de beroepsinstantie louter een privaat belang bij de openbaarmaking van voormeld document, namelijk argumenten aanbrengen in zijn burgerlijk proces met MLSO, om aldus zijn tegeneis ingewilligd te zien en de verkoop van zijn gronden aan derden gerealiseerd te zien, zonder uitoefening van het terugkooprecht door MLSO. Dit loutere private belang kan nooit de bovenhand halen in deze concrete belangenafweging, daar nu wordt vastgesteld dat er geen algemeen openbaar belang, zoals hiervoor beschreven, aan de orde is bij de openbaarmaking van deze concessieovereenkomst. Het brede publiek heeft naar het oordeel van de beroepsinstantie geen enkel algemeen belang bij de openbaarmaking van de gevraagde concessieovereenkomst.

De beroepsinstantie is daarom van oordeel, gelet op wat hiervoor werd uiteengezet, dat de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 4° in casu terecht werd ingeroepen door MLSO in zijn weigeringsbeslissing.

3) Toepassing van artikel II.35, 1° Bestuursdecreet

De beroepsinstantie is van oordeel dat de het verzoek tot openbaarmaking van de concessieovereenkomst tussen MLSO en NV Mexico Natie tevens moet worden afgewezen in toepassing van artikel II.35, 1° Bestuursdecreet. Voormeld decreetartikel bepaalt dat een aanvraag om openbaarmaking dient afgewezen te worden indien het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het economisch, financieel of commercieel belang van een overheidsinstantie. Deze bepaling heeft tot doel de economische, financiële en commerciële belangen van instanties te beschermen tegen het risico van speculatieve daden die voorkennis van informatie kan meebrengen.

De beroepsinstantie wijst in casu naar de uiterst concurrentiële en commerciële omgeving waarbinnen MLSO opereert in het havengebied Waaslandhaven, daar ze de bevoegde instantie is voor het industrialisatiebeleid van de Waaslandhaven en om die reden staat ze als enige in voor het verwerven van gronden ter ontwikkeling van de Waaslandhaven en het verlenen van concessies aan bedrijven die zich vestigen binnen het havengebied.

De argumentatie van verzoeker in dit verband dat de concessieovereenkomst enkel algemene concessievoorwaarden bevat die publiek beschikbaar zijn gemaakt, waardoor de specifieke concessieovereenkomst geen vertrouwelijke commerciële informatie zouden kunnen bevatten, kan niet worden gevolgd door de beroepsinstantie. Er worden met de bedrijven die zich vestigen in het havengebied vanzelfsprekend specifieke afspraken gemaakt. Indien er geen bijkomende informatie in een concessieovereenkomst zou staan, dan zou verzoeker immers ook geen enkel belang of baat hebben bij de opvraging van deze concessieovereenkomst, als die enkel de algemene concessievoorwaarden zou bevatten.

De concessieovereenkomst die in casu wordt opgevraagd bevat wel degelijk gevoelige financiële, commerciële en industriële informatie. Het risico bestaat bijvoorbeeld dat andere kandidaten die zich in de toekomst in de haven willen vestigen door de openbaarheid van de thans voorliggende concessieovereenkomst kennis zouden kunnen krijgen van de onderhandelingsmarge waarover MLSO bijvoorbeeld qua tarifiering, voorwaarden en afspraken beschikt, hetgeen uiteraard de onderhandelingspositie van MLSO bij onderhandelingen omtrent een nieuw project zou ondermijnen. Een zwakkere onderhandelingspositie van MLSO in toekomstige onderhandelingen zou ook negatieve repercussies hebben op het algemeen belang dat MLSO net dient te behartigen in haar onderhandelingen (bijvoorbeeld tarifiering, voorwaarden, afspraken, toegevoegde waarden, economische groei,....). Er moet immers omzichtig worden omgesprongen met de inhoud van de concessieovereenkomsten die MLSO afsluit. MLSO handelt binnen een concurrentiële omgeving in het algemeen belang van de ontwikkeling van de haven binnen haar statutaire doelstellingen, waarbij haar onderhandelingspositie niet ondermijnd mag worden. Gelet op de positie die MLSO bekleedt kan er niet verwacht worden dat het in het kader van de uitvoering van haar opdracht enerzijds én in het kader van diverse besprekingen en onderhandelingen (met een diversiteit aan kandidaat-concessionarissen) anderzijds verplicht zou worden om vertrouwelijke informatie uit concessieovereenkomsten openbaar te maken. Zoniet dreigt MLSO haar eigen onderhandelings- en commerciële positie te hypothekeren, wat uiteraard haar financiële en commerciële belangen in het gedrang zou kunnen brengen. Het vrijwaren van een economisch, financieel en commercieel belang is cruciaal voor MLSO en dit ter bescherming van het algemeen havenbelang.

De beroepsinstantie is in casu van oordeel dat de belangenafweging waartoe de artikelen II.35, 1° van het Bestuursdecreet, zoals elke relatieve uitzonderingsgrond verplicht, niet tot een oordeel in het voordeel van verzoeker leidt. Er is geen openbaar belang, zoals geduid in de parlementaire voorbereiding bij het Bestuursdecreet, gemoeid met de openbaarmaking van de door verzoeker opgevraagde concessieovereenkomst tussen MLSO en NV Mexico Natie. In de memorie van toelichting bij voormeld decreetartikel wordt in verband met de belangenafweging aangegeven dat de uitzonderingen alleen worden 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 (argumenten aanbrengen in zijn burgerlijk proces met MLSO, om zijn tegeneis ingewilligd te zien en de verkoop van zijn gronden aan derden gerealiseerd te zien, zonder uitoefening van het terugkooprecht door MLSO) moeten afgewogen worden tegenover de belangen die met de uitzonderingen beschermd worden. Het gaat om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort..” (Parl.St. VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 56). In voorliggend geval dient de bescherming van het economisch, commercieel en financieel belang van MLSO geacht te worden te primeren. De openbaarmaking ten koste van het beschermde belang mag enkel maar worden bevolen als daarmee het algemeen belang gediend wordt. De beroepsinstantie ziet in casu geen argumenten om te besluiten dat dit hier het geval is. De betrokken (te beschermen) belangen van MLSO wegen in casu zwaarder door dan het met de openbaarmaking gediend openbaar belang.

De beroepsinstantie is daarom van oordeel, gelet op wat hiervoor werd uiteengezet, dat de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 1° in casu terecht werd ingeroepen door MLSO in zijn weigeringsbeslissing.

4) Toepassing van artikel II.35, 3° Bestuursdecreet

Tenslotte is de beroepsinstantie van oordeel dat de het verzoek tot openbaarmaking van de concessieovereenkomst tussen MLSO en NV Mexico Natie tevens moet worden afgewezen in toepassing van artikel II.35 3° Bestuursdecreet. Deze uitzondering bepaalt 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 het belang van 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.

De beroepsinstantie stelt vast dat de concessionaris (NV Mexico Natie) gevoelige commerciële informatie en investeringsperspectieven kenbaar maakt in de afgesloten concessieovereenkomst met MLSO, dewelke niet openbaar kunnen gemaakt worden aan derden: de overeengekomen concessievergoeding en betalingsvoorwaarden, bijzondere voorwaarden/eisen die opgelegd worden aan de concessionaris, geplande investeringen van het betrokken bedrijf.

In casu is uit de ingewonnen informatie gebleken dat er wel degelijk een commercieel nadeel mogelijk is wanneer verzoeker inzage krijgt in de opgevraagde concessieovereenkomst. Het is immers zo dat verzoeker in vergevorderde onderhandelingen is met een derde partij om de gronden van verzoeker over te kopen, waarbij die derde partij gelijkaardige (logistieke) activiteiten beoogt als diegene die uitgeoefend worden op de percelen van de NV Mexico Natie. De beroepsinstantie is van oordeel dat marktdeelnemers helemaal geen toegang hoeven te krijgen tot de informatie die concurrenten aan MLSO meedelen in het kader van haar bevragings- en concessiebeleid.

De beroepsinstantie is in casu van oordeel dat de belangenafweging waartoe de artikelen II.35, 3° van het Bestuursdecreet, zoals elke relatieve uitzonderingsgrond verplicht, niet tot een oordeel in het voordeel van verzoeker leidt. Er is geen openbaar belang, zoals geduid in de parlementaire voorbereiding bij het Bestuursdecreet, gemoeid met de openbaarmaking van de door verzoeker opgevraagde concessieovereenkomst tussen MLSO en NV Mexico Natie. In de memorie van toelichting bij voormeld decreetartikel wordt in verband met de belangenafweging aangegeven dat de uitzonderingen alleen worden 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 (argumenten aanbrengen in zijn burgerlijk proces met MLSO, om zijn tegeneis ingewilligd te zien en de verkoop van zijn gronden aan derden gerealiseerd te zien, zonder uitoefening van het terugkooprecht door MLSO) moeten afgewogen worden tegenover de belangen die met de uitzonderingen beschermd worden. Het gaat om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort..” (Parl.St. VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 56). In voorliggend geval dient de bescherming van het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie van de concessionaris geacht te worden te primeren. De openbaarmaking ten koste van het beschermde belang mag enkel maar worden bevolen als daarmee het algemeen belang gediend wordt. De beroepsinstantie ziet in casu geen argumenten om te besluiten dat dit hier het geval is. De betrokken (te beschermen) belangen van de concessionaris wegen in casu zwaarder door dan met de openbaarmaking gediend openbaar belang.

De beroepsinstantie is daarom van oordeel, gelet op wat hiervoor werd uiteengezet, dat de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 3° in casu terecht werd ingeroepen door MLSO in zijn weigeringsbeslissing.

Artikel II.45, §2 Bestuursdecreet voorziet dat een bestuursdocument gedeeltelijk openbaar wordt gemaakt als 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. Dergelijke scheiding van informatie is in casu niet aan de orde, aangezien alle informatie die voorkomt in de opgevraagde concessieovereenkomst dient afgeschermd te worden in toepassing van de drie voormelde decretale uitzonderingsgronden.

Op grond van wat hiervoor werd uiteengezet, dient het ingestelde beroep bijgevolg als **ongegrond** te worden verklaard.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 7 februari 2025 tegen de weigeringsbeslissing van de Maatschappij voor het haven-, grond- en industrialisatiebeleid van het Linkerscheldeoevergebied wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 12 maart 2025

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter