

Vlaamse overheid

**Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
afdeling openbaarheid van bestuur**

Havenlaan 88, bus 20

1000 BRUSSEL

T : 02 553 57 25

Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2019/230

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Gelet op het Bestuursdecreet van 7 december 2018, titel II, hoofdstuk 3;

Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie;

Gelet op het oorspronkelijke verzoek d.d. 8 augustus 2019 van ■■■, gericht aan de stad Leuven, waarbij werd verzocht om een actuele kopie te bezorgen van het dossier riolering Kardinaal Mercierlaan en Celestijnenlaan;

Gelet op de beslissing van de stad Leuven d.d. 27 augustus 2019 waarbij een afschrift van het betreffende dossier werd geweigerd;

Gelet op het beroepschrift van ■■■ d.d. 29 augustus 2019 tegen de weigeringsbeslissing van de stad Leuven;

Gelet op de registratie van het beroepschrift op 2 september 2019;

Wat de ontvankelijkheid betreft:

Op 8 augustus 2019 diende ■■■ een openbaarheidsverzoek in bij de stad Leuven. De stad Leuven heeft dit openbaarheidsverzoek afgewezen op 27 augustus 2019. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (verder 'Bestuursdecreet'). Op 29 augustus 2019 diende ■■■ beroep in tegen voormelde weigeringsbeslissing. Het ingediende beroep is bijgevolg tijdig ingediend en is **ontvankelijk**.

Wat de gegrondheid betreft:

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

Op 8 augustus 2019 verzocht [REDACTED] de stad Leuven om een actuele kopie te bezorgen van het dossier riolering Kardinaal Mercierlaan en Celestijnenlaan.

Op 27 augustus 2019 deed de stad Leuven mee aan de verzoeker dat zijn verzoek diende afgewezen te worden op grond van artikel II.33, 2° van het Bestuursdecreet. Op dit ogenblik loopt er een onderzoek naar de toestand van de bomen in deze straten. In afwachting van de resultaten van dit onderzoek werd het dossier inzake de riolering 'on hold' gezet. Het laatste half jaar zou er in dit dossier niets gebeurd zijn, aldus de stad Leuven.

Dit is de bestreden beslissing.

2. argumenten van de beroeper

Volgens de beroeper betreft het een dossier over de heraanleg van de Kardinaal Mercier en Celestijnenlaan, inclusief nieuwe riolering, kappen van 200 bomen, nieuwe fietspaden, voetpaden die verbreed worden, enz. In het dossier zit volgens hem al minstens de aanstelling van een ingenieursbureau dat plannen getekend heeft, het plan dat getekend werd, de aanstelling van een bomenexpert, advies van onroerend erfgoed, overleg met rioolbeheerder, en nog veel meer. Al deze documenten zijn af volgens de beroeper.

Het is volgens laatstgenoemde niet omdat de beslissing nog niet genomen is, dat de documenten in het dossier nog niet af kunnen zijn.

3. standpunt van de beroepsinstantie

Op 30 augustus 2019 contacteerde de beroepsinstantie de stad Leuven met het verzoek tot toelichting bij de bestreden beslissing. De stad Leuven deelde op 5 september 2019 mee dat het betreffende dossier destijds gestart is met een ontwerp waarbij de volledige zone van Kardinaal Mercierlaan en Willem de Croylaan zou heringericht worden. De riolering kwam daarbij hoofdzakelijk onder de (nieuwe) rijweg en een zware bufferleiding zou op grotere diepte onder de nieuwe bomen komen. Van de riolering bestaan

[illegible]

op dit ogenblik enkel grondplannen, er zijn nog geen lengteprofielen, aldus de algemeen directeur van de stad Leuven.

Momenteel is er een bomenexpert aangesteld, zowel om de gezondheidstoestand van de bomen te onderzoeken, om na te gaan of de geplande werken kunnen uitgevoerd zonder dat de bomen daarna binnen relatief korte termijn afsterven. De stad Leuven verwacht dat dit onderzoek nog in 2019 afgerond wordt. Pas na afronding van het onderzoek kan beslist worden in welke richting het ontwerp gestuurd zal worden. Het dossier ligt intussen zo'n anderhalf jaar stil en betreft een onaf en onvolledig document, aldus de stad Leuven.

De stad Leuven beroept zich op artikel II.33, 2° van het Bestuursdecreet om het betreffende dossier niet openbaar te maken.

De stad Leuven bezorgde op 5 september 2019 aan de beroepsinstantie *alle* stukken betreffende de riolering waarover zij beschikken in dit dossier. Zij bezorgde tevens een afschrift van de verslagen van enkele overlegmomenten aangaande het dossier, hoewel [REDACTED] hier volgens de stad Leuven niet om vraagt.

De documenten die zodoende ter beoordeling voorliggen aan de beroepsinstantie betreffen:

- een voorontwerp plan van riolering Kardinaal Mercierlaan en Willem De Croylaan, van de directie Ruimtelijke Ontwikkeling, Studiedienst Weg- en Waterbeheer van de stad Leuven: plan 3.1, plan 3.2, plan 3.3 en plan 3.4;
- verslagen van visievergaderingen (om input en adviezen te verzamelen) met Onroerend Erfgoed (RWO Vlaanderen), de groendienst van de stad Leuven, met de provincie, de VOM (dienst Verkeersorganisatie en mobiliteit), de KUL en Infrabel.

Bestuursinstanties kunnen op grond van artikel II.33, 2° van het Bestuursdecreet een aanvraag afwijzen als die betrekking heeft op documenten die niet volledig of niet af zijn.

Vooreerst dient te worden opgemerkt dat het Bestuursdecreet geen uitzonderingsgrond kent die toelaat of verplicht om de openbaarmaking van bestuursdocumenten uit te stellen zolang het “dossier” nog in behandeling is, met andere woorden zolang er nog geen eindbeslissing is genomen. Artikel II.33, 2° van het Bestuursdeceet laat weliswaar een instantie toe om de openbaarmaking van onafgewerkte bestuursdocumenten af te wijzen, maar het ontbreken van een eindbeslissing over de beoogde werken in de Kardinaal Mercierlaan en Celestijnenlaan betekent niet automatisch dat de ondertussen over dit dossier opgestelde plannen en verslagen als ‘onafgewerkt’ moeten worden beschouwd.

De ontwerpplannen en verslagen die deel uitmaken van dit dossier kunnen op zich als afgewerkte documenten beschouwd. Het feit dat het dossier intussen zo een anderhalf jaar stilligt doet hieraan geen afbreuk.

De memorie van toelichting bij artikel II.33, 2° van het Bestuursdecreet stelt het volgende: “Het ogenblik waarop een document als “af” kan beschouwd worden, verschilt van document tot document. Zo moet een onderscheid gemaakt worden tussen documenten die worden gemaakt in het kader van een

```

////////////////////////////////////

```

besluitvormingsprocedure en andere documenten. Documenten ter voorbereiding van een besluitvormingsprocedure zijn pas af indien ze een definitieve status hebben verkregen, dit wil zeggen indien ze ondertekend zijn door de persoon die in het kader van deze procedure bevoegd is. Dit betekent geenszins dat er een eindbeslissing in de procedure zou moeten genomen zijn. Ook tussentijdse rapporten, adviezen en nota's zijn openbaar, nog voor de eindbeslissing is gevallen, voor zover ze definitief af zijn, dit wil zeggen ondertekend door de bevoegde persoon, zelfs al zijn deze documenten vatbaar voor wijziging of herziening ten gevolge van nieuwe factoren en elementen. Andere documenten, die niet kaderen in een besluitvormingsprocedure worden door de opsteller(s) zelf van het document gekwalificeerd als zijnde af of niet af. Zo zal een document dat wordt opgesteld door een groep personen, slechts af zijn wanneer de groep besluit dat het document af is, dit wil zeggen dat er niets meer aan het document dient veranderd te worden, wat niet uitsluit dat wijzigingen achteraf mogelijk zijn ten gevolge van nieuwe omstandigheden.” (Parl.St. VI.Parl. 2017-18, nr. 1656/1, 56-57).

De beroepsinstantie dient na te gaan of de betreffende voorontwerpen van rioleringsplannen voor openbaarmaking in aanmerking komen en, wanneer het gaat over een reproductie van deze plannen (door afschrift/kopie), de wet op het auteursrecht, zoals sedert 2015 overgenomen in het Wetboek voor Economisch Recht dient te worden gerespecteerd.(Artikel XI. 165 van het Wetboek Economisch Recht);

De vraag rijst of de ontwerpplannen die deel uitmaken van dit dossier als een originele creatie in de zin van de auteurswet te beschouwen zijn, dit wil zeggen een intellectuele creatie eigen aan de maker ervan. Zonder toestemming van de auteur van de plannen kan geen afschrift worden overhandigd. De plannen genieten de bescherming van het auteursrecht indien ze van oorspronkelijkheid getuigen, wat inhoudt dat het werk de persoonlijke stempel draagt van de auteur. De bescherming ontstaat van rechtswege.

In het Bestuursdecreet komt de bescherming van het auteursrecht niet als uitzondering voor. De intellectuele eigendom is volgens artikel 6, §1, VI, lid 5, 7° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen een federale aangelegenheid. Het ontbreken van regels op het vlak van de bescherming van intellectuele rechten, waaronder het auteursrecht, is een gevolg van de onbevoegdheid van de decreetgever. Het Bestuursdecreet laat de federale regelgeving betreffende intellectuele rechten onverlet en ontslaat instanties er niet van die regelgeving te eerbiedigen bij het nemen van beslissingen over aanvragen tot openbaarmaking.

Uit artikel XI.165 en volgende van het Wetboek van economisch recht volgt dat het recht om een werk van letterkunde of kunst te reproduceren op welke wijze en in welke vorm ook, direct of indirect, tijdelijk of duurzaam, volledig of gedeeltelijk, uitsluitend is voorbehouden aan de auteur. Een werk geniet de bescherming van het auteursrecht als het van oorspronkelijkheid getuigt, wat inhoudt dat het werk de persoonlijke stempel draagt van de maker; dat de bescherming van rechtswege ontstaat.

De beroepsinstantie stelt echter vast dat de ontwerpplannen uitgaan van de eigen Studiedienst Weg- en Waterbeheer van de Directie Ruimtelijke Ontwikkeling van de stad Leuven.

Het komt niet aan een instantie zelf toe om haar auteursrecht in te roepen en op grond daarvan de overhandiging van een afschrift te weigeren (F. SCHRAM, Openbaarheid van bestuur, Brugge die Keure, 1990, 107).

[illegible]

Een dergelijke interpretatie betekent echter niet dat een aanvrager die op grond van de openbaarheid van bestuur een afschrift van een auteurswerk verkrijgt, het bestuursdocument vrij kan gebruiken, verspreiden of reproduceren.

In tegenstelling tot de stad Leuven beschouwt de beroepsinstantie dergelijke verslagen die de input van verschillende instanties betrokken bij de beoogde infrastructuurwerken bevatten als documenten die eveneens kunnen beschouwd worden als bestuursdocumenten die deel uitmaken van het “dossier riolering Kardinaal Mercierlaan en Celestijnenlaan”, voorwerp van het oorspronkelijk openbaarheidsverzoek. Voor deze verslagen verzetten er zich volgens de beroepsinstantie evenmin uitzonderingsgronden tegen de openbaarmaking ervan.

Na beraadslaging,

Het beroepschrift van ■■■, gericht tegen de weigering van de stad Leuven om een actuele kopie te bezorgen van het dossier riolering Kardinaal Mercierlaan en Celestijnenlaan, wordt als ontvankelijk en gegrond beschouwd.

- de voorontwerpen van de plannen van riolering Kardinaal Mercierlaan en Willem De Croylaan, opgemaakt door de directie Ruimtelijke Ontwikkeling, Studiedienst Weg- en Waterbeheer: plan 3.1, plan 3.2, plan 3.3, plan 3.4

- verslagen van de visievergaderingen (om input en adviezen te verzamelen) die plaatsvonden met en tussen de Onroerend Erfgoed, de groendienst van de stad Leuven, met de provincie, met de VOM, met de KUL, en met Infrabel, zoals op 5 september 2019 door de stad Leuven bezorgd aan de beroepsinstantie.

pagina 5 van 6

