

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](mailto:openbaarheid@vlaanderen.be)

Dossiernummer: OVB/2023/165

### **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 23 juni 2023 diende ■■■ (hierna vermeld als: verzoeker), een verzoek in bij de stad Vilvoorde om een afschrift te ontvangen van het volledige aanvraagdossier met OMV-referentie 2023021096 en met als voorwerp "het bouwen van een ziekenhuis, infrastructuurwerken en het ondergronds brengen van een hoogspanningskabel" waarover op dat moment een openbaar onderzoek liep.

Op 26 juni 2023 weigerde de stad Vilvoorde het gevraagde afschrift omdat er tijdens een openbaar onderzoek een specifieke openbaarheidswetgeving van toepassing is en alle stukken via het Omgevingsloket consulteerbaar zijn.

Op 26 juni 2023 diende verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie tegen de beslissing van de stad Vilvoorde. Dit beroep werd geregistreerd op 27 juni 2023

Op 14 juli 2023 werd de beslissingstermijn van de beroepsinstantie, in toepassing van artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, verlengd van dertig kalenderdagen naar vijfenveertig kalenderdagen.

#### **Ontvankelijkheid van het beroep**

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 23 juni 2022.

De beslissing van de stad Vilvoorde dateert van 26 juni 2023. Deze beslissing maakt geen melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het

Bestuursdecreet. De beroepstermijn vangt bijgevolg pas aan vier maanden na kennisgeving van de beslissing.

Het beroepschrift van verzoeker d.d. 26 juni 2023 is tijdig ingediend en wordt dan ook als **ontvankelijk** beschouwd.

### 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*

De stad Vilvoorde weigerde een afschrift te verlenen van het aanvraagdossier in kwestie omdat op het moment van het verzoek een openbaar onderzoek liep en er volgens de stad Vilvoorde in dat geval de specifieke openbaarheidswetgeving van toepassing is.

De stad Vilvoorde stelt hierbij : *“Als een openbaar onderzoek loopt, is de specifieke openbaarheidswetgeving van toepassing. In het kader van het openbaar onderzoek zijn alle stukken consulteerbaar via het Omgevingsloket. Een aantal zaken, zoals plannen, zijn niet te downloaden omdat ze auteursrechtelijk beschermd zijn. Deze kan u enkel verkrijgen via de aanvrager. U kan ook op de dienst Omgeving bijkomende informatie vragen. Na het openbaar onderzoek is het Bestuursdecreet van toepassing. Dan nog zal u, conform dit decreet, van bepaalde zaken, zoals plannen, geen kopie kunnen ontvangen, omdat deze auteursrechtelijk beschermd zijn.”*

#### *2. Inhoud van het beroepschrift*

Beroeper is het niet eens met de weigering van de stad Vilvoorde en stelt dat er geen enkele wettelijke grondslag voorhanden is die het grondwettelijk recht op openbaarheid van bestuur zou inperken gedurende de looptijd van openbare onderzoeken van omgevingsvergunningen. Evenmin wordt in het Bestuursdecreet de auteursrechtelijke bescherming van bepaalde bestuursdocumenten vermeld als wettige reden om geen afschrift van de opgevraagde documenten af te geven.

#### *3. Toelichting door de stad Vilvoorde*

Om met kennis van zaken het beroep te kunnen beoordelen contacteerde de beroepsinstantie de stad Vilvoorde om de opgevraagde documenten en de nodige toelichting bij het te beroep te bezorgen. Bijkomend vroeg de beroepsinstantie ook een afschrift van de specifieke openbaarheidswetgeving die de stad Vilvoorde van toepassing acht tijdens een openbaar onderzoek.

Met behulp van een we-transfer link bezorgde de stad Vilvoorde alle documenten van het aanvraagdossier OMV\_2023021096. Verder citeerde de stad volgende regelgeving als antwoord op de vraag naar de specifieke openbaarheidswetgeving die van toepassing is tijdens een openbaar onderzoek (eigen markering):

*“Besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, hoofdstuk 5, bepaalt de modaliteiten van de organisatie van een openbaar onderzoek. Artikel 24 is hier belangrijk voor deze aanvraag:*

- *§ 1. De vergunningsaanvraag en, in voorkomend geval, het resultaat van het onderzoek, vermeld in artikel 19 en 20 van het decreet van 25 april 2014, wordt gedurende dertig dagen analoog of digitaal ter inzage gelegd in het gemeentehuis van de gemeente waar het voorwerp van de vergunningsaanvraag uitgevoerd zal worden.*
- *Tijdens het openbaar onderzoek worden eveneens de volgende documenten ter inzage gelegd, voor zover de overheid waarbij het dossier ter inzage ligt, de dag voor de begindatum van het openbaar onderzoek over deze documenten beschikt :  
1° de voorlopige goed- of afkeuring van het project-MER, conform artikel 4.3.4, § 7, van het DABM;  
2° de adviezen die de adviesinstanties, vermeld in artikel 35, 37, 38/1 of 38/3, het adviserend schepencollege en, in voorkomend geval, de POVC of de GOVC hebben uitgebracht in de aanleg in kwestie;  
3° de beslissing over de goedkeuring van het project-MER respectievelijk het OVR;  
4° de gemeenteraadsbeslissing over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg, vermeld in artikel 31 van het decreet van 25 april 2014;  
5° de beslissing in eerste aanleg.*
- *De eerste dag waarop de vergunningsaanvraag en de documenten, vermeld in het tweede lid, ter inzage wordt gelegd, is de begindatum van het openbaar onderzoek.*
- *§ 2. In afwijking van paragraaf 1, eerste lid, worden vergunningsaanvragen voor bovengemeentelijke mobiele of verplaatsbare projecten en, in voorkomend geval, het resultaat van het onderzoek hierover, vermeld in artikel 19 en 20 van het decreet van 25 april 2014, gedurende dertig dagen analoog of digitaal ter inzage gelegd in het provinciehuis van de betrokken provincie of provincies, met toepassing van de voorwaarden, vermeld in dit artikel.*
- *§ 3. Als de terinzagelegging digitaal verloopt, kan de persoon die het dossier raadpleegt, hierbij beroep doen op technische ondersteuning van de overheid, waarbij het dossier ter inzage ligt*
- *§ 4. Als de vergunningsaanvraag een nog niet goedgekeurd project-MER of OVR omvat, kan ze, met uitzondering van de door een architect opgemaakte auteursrechtelijk beschermde plannen en de documenten die aan de openbaarheid worden onttrokken, digitaal geraadpleegd worden via het omgevingsloket.*

De stad Vilvoorde handhaaft haar standpunt zoals uiteengezet in haar weigeringsbeslissing van 26 juni 2023 en stelt dat verzoeker tijdens het openbaar onderzoek toegang had tot het volledige aanvraagdossier via het inzageloket van het departement Omgeving en ook kon langskomen op het gemeentehuis om het dossier ter plekke in te kijken maar dat er niet werd ingegaan op de vraag om een afspraak te maken.

De stad Vilvoorde verwijst nog naar het auteursrecht, zoals omschreven in de wet van 19 april 2014:

- Art. XI.165. § 1. Alleen de auteur van een werk van letterkunde of kunst heeft het recht om het op welke wijze of in welke vorm ook, direct of indirect, tijdelijk of duurzaam, volledig of gedeeltelijk te reproduceren of te laten reproduceren.
- Er werd aan de verzoeker voorgesteld om zelf contact op te nemen met de architect en de aanvrager van het omgevingsdossier om een akkoord te krijgen voor het delen (reproduceren) van het aanvraag dossier. Ook op deze vraag ging men niet in.

Tot slot citeert de stad ook nog volgende bepalingen van het decreet openbaarheid van bestuur, artikel 15:

- Art. 15. § 1. De in artikel 4 genoemde milieu-instanties wijzen de aanvraag tot openbaarmaking af, voor zover die betrekking heeft op milieu-informatie, indien ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van één van de volgende belangen :
  - 1° de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt;
  - 5° de bescherming van de informatie die door een derde werd verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht werd en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld, tenzij die persoon met de openbaarmaking instemt;
  - 7° het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie, wanneer deze informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is, met de openbaarheid instemt;

#### *4. Standpunt van de beroepsinstantie*

Vooreerst stelt de beroepsinstantie vast dat de stad Vilvoorde haar oordeel steunt op ofwel de verkeerde interpretatie van de regelgeving ofwel op inmiddels opgeheven regelgeving. Zo werd immers het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur opgeheven bij de inwerkingtreding van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (Artikel IV.273, 4° van het Bestuursdecreet) en regelt de door de stad Vilvoorde geciteerde passage uit het besluit tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 enkel de modaliteiten van het openbaar onderzoek.

Dit besluit van de Vlaamse regering stelt het Bestuursdecreet inzake de openbaarheid van bestuur dan ook niet -zelfs niet tijdelijk- buiten werking wat juridisch technisch alleen al onmogelijk is. Het aan de gang zijn van een openbaar onderzoek is dan ook geen grond tot afwijzen van een verzoek in het kader van de regelgeving met betrekking tot openbaarheid van bestuur.

#### Onderdeel 1 : de plannen

Wat de omwille van de auteursrechten geweigerde documenten betreft, kan de beroepsinstantie bevestigen dat in het Bestuursdecreet de bescherming van het auteursrecht niet als uitzondering voorkomt. 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 evenwel de federale regelgeving betreffende de intellectuele rechten onverlet, en overheidsinstanties dienen bijgevolg de federale regelgeving te eerbiedigen bij het nemen van beslissingen over aanvragen tot openbaarmaking. Hiervoor wordt verwezen naar artikel II.39, tweede lid Bestuursdecreet dat luidt als volgt: “De uitzonderingen, vermeld in deze afdeling, gelden met behoud van de toepassing van de andere uitzonderingen die bij de wet, het decreet of de ordonnantie bepaald zijn en die verband houden met de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid of andere gemeenschappen of gewesten”.

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. De werken 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. De plannen uit het aanvraagdossier voor het bouwen van een nieuw ziekenhuis met de nodige infrastructuurwerken voor de openbare wegenis en het ondergronds brengen van een hoogspanningslijn werden door een architect opgesteld en ondertekend en getuigen naar het oordeel van de beroepsinstantie van de nodige originaliteit en het vereiste individuele karakter om door het auteursrecht te worden beschermd. De beroepsinstantie heeft kunnen vaststellen dat alle plannen in casu, met uitzondering van de plannen van bijlage getiteld 'Bijlage A.1. - kaartenbundel.pdf' gedetailleerde plannen zijn die wel degelijk getuigen van een voldoende mate van creativiteit en oorspronkelijkheid om de auteursrechtelijke bescherming te genieten. De pdf getiteld kaartenbundel bevat een hele reeks plannen gaande van de topografische kaart, het gewestplan, een bodemplan, de biologische waarderingskaart, de beschermd erfgoedkaart, de archeologiekaart, ... waarop telkens het projectgebied van het desbetreffende aanvraagdossier op afgebakend is.

Bijgevolg houdt de overhandiging van een afschrift van de plannen, met uitzondering van de plannen van bijlage getiteld 'Bijlage A.1. - kaartenbundel.pdf', zonder toestemming van de auteur (of de auteursrechthebbers) ervan, een schending in van het auteursrecht, behoudens de in het bovenvermeld wetboek vermelde uitzonderingen.

Het Bestuursdecreet bevat geen bepaling die een overheidsinstantie verplicht de auteursrechthebbers te vragen of, en onder welke voorwaarden, een aanvrager een afschrift van een auteursrecht overhandigd mag worden. Het auteursrecht geldt tot 70 jaar na de dood van de auteur. Na afloop van deze termijn komen de werken in het publiek domein en kunnen ze worden geëxploiteerd zonder toestemming van de houders van het auteursrecht. Nu de plannen dateren van zeer recente datum is de auteursrechtelijke bescherming dan ook nog steeds van kracht. Een toestemming van de auteur of van zijn nabestaanden is niet voorhanden.

De beroepsinstantie stelt verder vast dat in artikel XI.190, 21° van het Wetboek van economisch recht zeer recent nog een andere uitzondering op het principiële verbod tot reproductie van auteursrechtelijk beschermde werken werd toegevoegd.

De betrokken bepaling stelt dat *“wanneer het werk op geoorloofde wijze openbaar is gemaakt, de auteur zich niet [kan] verzetten tegen: (...) 21° de reproductie en de mededeling aan het publiek van werken ten behoeve van de openbare veiligheid of om het goede verloop van een administratieve, parlementaire of gerechtelijke procedure of de berichtgeving daarover te waarborgen.”*

Deze bepaling werd ingevoegd door artikel 13, 8° van de wet van 19 juni 2022 *“tot omzetting van Richtlijn (EU) 2019/790 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake auteursrechten en naburige rechten in de digitale eengemaakte markt en tot wijziging van Richtlijnen 96/9/EG en 2001/29/EG”*, en is in werking getreden op 1 augustus 2022.

De memorie van toelichting wijst er in dat verband op *“dat de uitzondering enkel kan spelen ter waarborging van het goede verloop van parlementaire, gerechtelijke of administratieve procedures. Van belang is dat het werk nodig is om het goede verloop van bijvoorbeeld een gerechtelijke procedure te waarborgen. Het zal dus van belang zijn om toe te zien op de proportionaliteit van het gebruik van het werk, ten aanzien van het nagestreefde gebruik.”* (Parl. Stukken, Kamer, 2021/2022, 2608-001, p.51-52).

De beroepsinstantie merkt hierbij zijdelings op dat, zelfs indien bovenvermelde uitzondering van toepassing zou zijn, wat niet het geval is, de overige uitzonderingsgronden van het Bestuursdecreet onverminderd van toepassing blijven.

Wat de concrete toepassing van bovenvermelde uitzonderingsgrond in het voorliggende dossier betreft, stelt de beroepsinstantie vast dat verzoeker geen concrete motivering bijbrengt die het gebruik van deze uitzonderingsgrond aannemelijk kan maken. Verzoeker motiveerde zijn openbaarheidsverzoek als volgt : *Teneinde te bepalen al dan niet een bezwaarschrift in te dienen in het kader van het openbaar onderzoek wens ik afschrift te bekomen van het volledige aanvraagdossier met OMV\_2023021096*. Inmiddels is het openbaar onderzoek afgerond en heeft beroeper via het inzageloket het volledig dossier kunnen inkijken en bestuderen en heeft hij op die manier ook kunnen onderzoeken of het opportuun was in casu een bezwaarschrift in te dienen.

De hiervoor geciteerde memorie van toelichting wijst op *het belang dat het werk nodig is* voor het goed verloop van de procedure. Aangezien de plannen reeds openbaar waren via het inzageloket of ook ter plaatse bij de gemeente konden worden geconsulteerd, is beroeper niet in zijn rechten geschaad en kon hij wel degelijk nagaan of het indienen van een bezwaarschrift in casu nodig was. De reproductie van het werk was in casu dan ook niet echt nodig voor het goed verloop van de procedure.

Na afweging van de proportionaliteit van het gebruik van het werk door beroeper (nl. het eventueel indienen van een bezwaar tegen de aanvraag en zo het verhinderen van het bekomen van een vergunning) ten aanzien van het nagestreefde gebruik door de auteur (nl. een zo volledig mogelijk gedetailleerd inzicht te geven in de plannen met het oog op het verkrijgen van een vergunning), is de beroepsinstantie in casu van oordeel dat het belang van de proportionaliteit niet overtuigt in het voordeel van de beroeper en dat op deze recente uitzonderingsgrond van het Wetboek van economisch recht in casu geen beroep kan worden gedaan.

Besluitend stelt de beroepsinstantie dat het beroep voor de plannen, andere dan deze van bijlage getiteld 'Bijlage A.1. - kaartenbundel.pdf' **ongegrond** is. Volledigheidshalve voegt de beroepsinstantie hieraan toe dat de gemeente de inzage van deze plannen wel heeft toegestaan.

Onderdeel 2 : alle nota's, studies en rapporten deel uitmakend van het aanvraagdossier

Voor de overige documenten van het aanvraagdossier verwijst de stad Vilvoorde in haar toelichting aan de beroepsinstantie nog naar een aantal uitzonderingsgronden van het openbaarheidsdecreet. Hoewel dit decreet is opgeheven bij de inwerkingtreding van het Bestuursdecreet, werden deze uitzonderingen ook in het Bestuursdecreet opgenomen. Voor documenten die milieu-informatie omvatten, betreft het artikel II.36, 1° (bescherming persoonlijke levenssfeer), artikel II.36, 5° (vrijwillig ter beschikking gestelde vertrouwelijke informatie) en artikel II.36, 7° (vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie).

De beroepsinstantie merkt op dat geen van de in het aanvraagdossier opgenomen nota's, studies of rapporten vermelden dat deze vertrouwelijk zijn, zodat inzake de uitzonderingsgrond van artikel II.36, 5° niet is voldaan aan de tweede voorwaarde voor de toepassing van deze uitzonderingsgrond. Bovendien blijkt uit het dossier dat het *volledige* aanvraagdossier, inclusief dus de bijgevoegde verantwoordingsnota's, studies en rapporten, reeds tijdens het openbaar onderzoek volledig (dus niet geanonimiseerd) openbaar werden gemaakt via het inzageloket van het departement Omgeving.

Aangezien verzoeker alle informatie reeds via het inzageloket kon inkijken, kan een verzoek voor een afschrift van diezelfde informatie dan ook niet worden afgewezen. In overeenstemming met artikel II.26 van het Bestuursdecreet houdt het recht op toegang tot bestuursdocumenten een recht op inzage, een recht op uitleg of een recht op afschrift in. Deze drie wijzen waarop het grondwettelijk recht, zoals gegarandeerd door art. 32 G.W. kan uitgeoefend worden, zijn volkomen gelijkwaardig. Het is de aanvrager die zelf vrij kiest hoe hij van zijn recht op openbaarheid gebruik zal maken.

De beroepsinstantie is dan ook van oordeel dat het niet volstaat dat een overheidsinstantie (in casu de stad Vilvoorde) aan verzoeker antwoordt dat het gevraagde dossier ter inzage ligt, als daarvan expliciet een afschrift wordt gevraagd door de aanvrager. De beroepsinstantie is daarom van oordeel dat in casu aan verzoeker de mogelijkheid moet geboden worden om eveneens een afschrift te bekomen van de bij het aanvraagdossier gevoegde nota's, studies en rapporten.

Inzake onderdeel 2 dient het beroepschrift bijgevolg als **gegrond** te worden beschouwd.

Na beraadslaging,

### **BESLUIT:**

Het beroepschrift van ■■■ dd. 26 juni 2023 tegen de beslissing van de stad Vilvoorde dd. 26 juni 2023 wordt als ontvankelijk doch deels ongegrond en deels gegrond beschouwd.

Bijgevolg dient de stad Vilvoorde volgende documenten openbaar te maken door er een afschrift van te verlenen :

- Bijlage A.1. - kaartenbundel.pdf
- Alle nota's, studies en rapporten deel uitmakend van het aanvraagdossier

### **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, 12 augustus 2023

Voor de beroepsinstantie,  
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX  
Voorzitter