

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/2023/195

**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 10 juli 2023 diende ■■■ (hierna: verzoeker), een verzoek in bij het Departement Omgeving van de Vlaamse overheid (hierna: Departement Omgeving) om een (elektronisch) afschrift te krijgen van het aanvraagdossier met OMV-referentie ■■■).

Op 12 juli 2023 werd deze aanvraag geweigerd door het Departement Omgeving.

Op 24 juli 2023 werd door verzoeker beroep ingesteld tegen deze weigeringsbeslissing.

Op 24 juli 2023 werd dit beroep geregistreerd door de beroepsinstantie.

**Ontvankelijkheid van het beroep**

Het openbaarheidsverzoek dateert van 10 juli 2023.

Het bestreden antwoord van het Departement Omgeving dateert van 12 juli 2023 en maakt geen melding van de beroepstermijn en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (hierna vermeld als: Bestuursdecreet).

Bijgevolg start de termijn om een beroep in te dienen overeenkomstig artikel II.48, §1, vierde lid van het Bestuursdecreet pas vier maanden na de kennisgeving van het antwoord.

Op 24 juli 2023 diende verzoeker beroep in tegen de voormeld antwoord.

Het ingediende beroep is bijgevolg tijdig ingediend en is **ontvankelijk**.

### Gegrontheid van het beroep

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

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

#### *1. Bestreden beslissing*

In de bestreden beslissing d.d. 12 juli 2023 werd aan verzoeker geantwoord dat alle gegevens en aanverwante dossierstukken te vinden zijn op het omgevingsloket. Derwijze werd niet ingegaan op het openbaarheidsverzoek.

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

In zijn beroepschrift van 24 juli 2023 haalt verzoeker aan dat het verzoekschrift tot openbaarheid kadert binnen de lopende aanvraagprocedure voor de omgevingsvergunning van ■■■:

*“Het departement Omgeving treedt daarbij op als vergunningverlenende overheid. Over het project loopt een openbaar onderzoek. Echter, aangezien het vernieuwde Omgevingsloket geen afschriften meer toestaat, werd het departement Omgeving aangeschreven om een elektronisch afschrift van het aanvraagdossier over te maken.*

*In de bestreden beslissing weigert het departement Omgeving dit afschrift te verlenen en dit op basis van het enige motief dat deze bestuursdocumenten raadpleegbaar zijn via het Omgevingsloket.*

*Omwille van onderstaande redenen dient deze beslissing te worden herzien.*

*1. De beslissing van het departement Omgeving is manifest onvoldoende gemotiveerd. Deze verwijst naar geen enkele van de mogelijke weigeringsmotieven om een aanvraag tot openbaarheid van bestuur af te wijzen. Bovendien vormt het feit dat het vernieuwd Omgevingsloket inzage verschaft in het aanvraagdossier geen reden om een aanvraag tot het bekomen van een afschrift van bestuursdocumenten te weigeren.*

*2. Overeenkomstig artikel 32 van de Grondwet heeft ieder het recht elk bestuursdocument “te raadplegen en er een afschrift van te krijgen”. Dit weliswaar “behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134”. Artikel 32 van de Grondwet bepaalt*

*dus niet alleen dat openbaarheid van bestuur eveneens het recht op afschrift inhoudt, maar ook dat openbaarheid de regel is en beslotenheid de uitzondering. Vanzelfsprekend dienen dergelijke wettelijke of decretaal bepaalde uitzonderingen restrictief te worden geïnterpreteerd. Het recht op het bekomen van inzage en afschrift van bestuursdocumenten is in het Vlaams gewest verder geregeld in het Bestuursdecreet.*

*In zoverre de bestreden beslissing ervan uitgaat – al kan dat niet uit haar motivering worden afgeleid – dat het Bestuursdecreet buiten toepassing zou zijn gedurende een openbaar onderzoek over een omgevingsvergunningsaanvraag dien ik erop te wijzen dat het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna: “OVD”) geen enkele bepaling bevat die het grondwettelijk recht op openbaarheid van bestuur beperkt of opheft, laat staan dat daarin zou worden bepaald dat de openbaarheidsregeling uit het Bestuursdecreet en artikel 32 van de Grondwet (waartoe ook het recht op het bekomen van een afschrift behoort) volledig buiten beschouwing zou kunnen worden gelaten.*

*3. Dit alles klemt des te meer nu het bovendien om milieu-informatie gaat. Geen enkele van de uitzonderingsgronden op de openbaarheid van bestuur, zoals gestipuleerd door artikel II.36 Bestuursdecreet, zijn in casu van toepassing en de bestreden beslissing maakt daar ook helemaal geen gewag van.*

*Er is geen enkele wettelijke grondslag voorhanden die het grondrecht op openbaarheid van bestuur zou inperken gedurende de looptijd van openbare onderzoeken omtrent omgevingsvergunningen. Daar het recht op het bekomen van een afschrift integraal deel uitmaakt van de openbaarheid van bestuur, dient in casu dan ook te worden besloten dat de bestreden beslissing op onwettige wijze heeft geweigerd een (elektronisch) afschrift van de betrokken bestuursdocumenten te voorzien.*

*Omwille van bovenstaande redenen verzoek ik u dan ook om dit beroep in te willigen en het verzoek tot het bekomen van een (elektronisch) afschrift van het aanvraagdossier met OMV-referentie ■■■ in te willigen.”*

### 3. Standpunt van de beroepsinstantie

Teneinde met volle kennis van zaken te kunnen oordelen over het ingestelde beroep, heeft de beroepsinstantie op 24 juli 2023 het Departement Omgeving bevraagd om meer duiding te geven bij dit dossier, alsook om de stukken van het betrokken aanvraagdossier van ■■■ te willen overmaken.

Bij mailberichten van 27 juli 2023 en 1 augustus 2023 heeft het Departement Omgeving de nodige informatie en gegevens verschaft aan de beroepsinstantie, aan wie het thans toekomt te oordelen over het ingestelde beroep.

De beroepsinstantie stelt vast dat het vroegere ‘publiek loket’ vanaf 22 mei 2023 werd vervangen door het vernieuwde ‘Inzageloket’ (<https://omgevingsloket.be/vergunningdossiers-raadplegen-kan-voortaan-via-inzageloket>). In het publiek loket was het immers niet mogelijk om het volledige aanvraagdossier te tonen tijdens een openbaar onderzoek. Dit omwille van de auteursrechtelijke bescherming van bepaalde documenten (o.a. plannen). Door een aanpassing in de regelgeving auteursrechten werd het wel mogelijk gemaakt om een volledig dossier (incl. plannen) digitaal te publiceren. Echter moeten de nodige maatregelen getroffen worden om de belangen van de auteur te vrijwaren. Het verhinderen van een download en het voorzien van een watermerk waren o.a. maatregelen die hiervoor genomen zijn. De omgevingsvergunningdossiers zijn digitaal te raadplegen via het Inzageloket, meer bepaald tijdens de fases dat dossiers publiek toegankelijk moeten zijn. Dat is bijvoorbeeld tijdens het openbaar onderzoek of in de periode waarin beroep tegen een beslissing mogelijk is.

In artikel II.26 van het Bestuursdecreet wordt aangegeven dat hoofdstuk 3 van titel II van het Bestuursdecreet de verdere concrete uitwerking inhoudt van de bepaling uit artikel 32 van de Grondwet. De grondwet voerde in artikel 32 een algemeen principe van openbaarheid van bestuursdocumenten in dat sinds 1 januari 1995 directe werking heeft. Dit artikel 32 G.W. kent aan de verschillende wetgevers expliciet de bevoegdheid toe om de openbaarheid op een algemene wijze te regelen. Dit artikel moet dus gelezen worden in het licht van enerzijds, de algemene grondwettelijke bevoegdheidsverdeling tussen de federale, gewesten en gemeenschapsoverheden en, anderzijds, de autonome bevoegdheid van elk van deze overheden om hun eigen bestuurlijk optreden te regelen.

De Vlaamse decreetgever heeft via de diverse opeenvolgende openbaarheidsregelingen die uiteindelijk hebben geleid tot de huidige van toepassing zijnde regeling in het Bestuursdecreet eveneens het Verdrag van Aarhus en de Europese Richtlijn 2003/4/EG van 28 januari 2003 geïmplementeerd, alsook geopteerd voor een integratie van de openbaarheid van milieu-informatie en andere informatie.

De beroepsinstantie stelt vast dat het Departement Omgeving in casu een afschrift van de gevraagde documenten heeft geweigerd op grond van het feit dat de documenten (integraal) raadpleegbaar zijn via het Inzageloket. Nog los van het feit of al dan niet alle documenten ter inzage lagen, dient de beroepsinstantie reeds op te merken dat, los van de regeling in het kader van het Inzageloket, nog steeds een beroep kan gedaan worden op de regeling inzake de openbaarheid van bestuur. Zo doen bijvoorbeeld - conform artikel II.27 Bestuursdecreet - bepalingen die afzonderlijke openbaarheidsverplichtingen opleggen geen afbreuk aan het recht van toegang onder de onder het Bestuursdecreet gestelde vormen. Andere bepalingen die een afzonderlijke openbaarheidsregel bevatten mogen immers nooit zo uitgelegd worden dat ze in strijd zouden zijn met het Bestuursdecreet voor zover ze minder openbaarheid opleggen tenzij ze bij wet, decreet of ordonnantie zijn opgelegd.

In overeenstemming met artikel II.31 van het Bestuursdecreet houdt het recht op toegang tot bestuursdocumenten een recht op inzage, een recht op uitleg of een recht op (digitaal) 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 in casu dan ook van oordeel dat het niet volstaat dat een overheidsinstantie (in casu het Departement Omgeving) aan verzoeker antwoordt dat dat alle gegevens en aanverwante dossierstukken van het aanvraagdossier te vinden zijn op het omgevingsloket (en het openbaarheidsverzoek op die wijze afwijst), als expliciet een (digitaal) afschrift wordt gevraagd door verzoeker.

De beroepsinstantie is daarom van oordeel dat in casu aan verzoeker de mogelijkheid moet geboden worden om eveneens een afschrift te bekomen van de gevraagde documenten, uiteraard onder voorbehoud van de eventuele toepassing van decretaal of wettelijk bepaalde uitzonderingsgronden.

De beroepsinstantie mocht van het Departement Omgeving 3 zipfiles ontvangen die alle gevraagde documenten van het aanvraagdossier █████ bevvatten.

Het Departement Omgeving bevestigde daarbij dat alle documenten uit het aanvraagdossier online ter beschikking werden gesteld van het publiek en verduidelijkt dit aspect als volgt: *“Sinds 01 augustus 2022 werd een wijziging in de regelgeving m.b.t. auteursrecht doorgevoerd door een aanpassing van art. XI 190, 21° van het wetboek economisch recht. Hierdoor kunnen, in het kader van de omgevingsvergunningsprocedure, de auteursrechtelijk beschermde documenten (plannen etc.) wel tijdelijk en voorzien van een watermerk digitaal ter beschikking gesteld worden. Enkel indien de aanvraag een*

*addendum F1 ("vertrouwelijke gegevens") zou bevatten, wordt dat addendum F1 niet op het inzage loket aangeboden. Het betreffende dossier bevat evenwel géén addendum F1."*

Verder stelt het Departement Omgeving in haar toelichting van 1 augustus 2023 aan de beroepsinstantie het volgende: *"Er zijn geen beperkingen (behalve de onmogelijkheid tot downloaden en de tijdelijkheid van de openbaarmaking). Voor het inzage loket zijn er geen specifieke toegangsrechten nodig. Iedereen heeft toegang, van 07.07.2023 00u00 tot en met 05.08.2023 24u00."*

De beroepsinstantie is van oordeel dat in het voorliggende geval het betrokken aanvraagdossier, bestaande uit de drie zipfiles waarvan zij kennis heeft kunnen nemen, in afschrift aan verzoeker kunnen worden bezorgd, met uitzondering van de auteursrechtelijk beschermde plannen (welke tijdelijk werden voorzien van een watermerk in het inzage loket). De betrokken documenten werden immers reeds openbaar gemaakt via de publieke toegang, zonder beperking, in het inzage loket. Gelet op de bovenvermelde gelijkwaardigheid van de drie wijzen waarop het grondwettelijk recht van openbaarheid (inzage, (digitaal) afschrift en uitleg) kan uitgeoefend worden, is de aanvrager in casu gerechtigd een afschrift te vragen van deze documenten.

Wat de eventuele uitzonderingsgronden betreft wijst het Departement Omgeving enkel op de auteursrechtelijke bescherming van bepaalde plannen die deel uitmaken van het aanvraagdossier. Zoals reeds vermeld is de beroepsinstantie van oordeel dat van de auteursrechtelijk beschermde plannen inderdaad geen (digitaal) afschrift kan overgemaakt worden aan verzoeker.

Wat de betrokken plannen betreft, bevestigt de beroepsinstantie 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 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.

Om die reden dient het beroep, in zoverre het betrekking heeft op de plannen die tijdelijk werden voorzien van een watermerk in het inzage loket omwille van de auteursrechtelijke bescherming, in principe te worden afgewezen behoudens de in het bovenvermeld wetboek vermelde uitzonderingen, die hieronder verder worden besproken:

#### *Toestemming van de auteur of de auteursrechthebbende?*

Het Bestuursdecreet bevat geen bepaling die een overheidsinstantie verplicht de auteursrechthebbende te vragen of, en onder welke voorwaarden, een aanvrager een afschrift van een auteursrecht overhandigd mag worden.

Een toestemming van de auteur of van zijn nabestaanden is niet voorhanden.

Artikel XI.190, 5° van het Wetboek van economisch recht: afschrift voor eigenaar voor intern gebruik?

De beroepsinstantie stelt vast dat artikel XI.190, 5° van het Wetboek van economisch recht een uitzondering op het principiële verbod tot reproductie van auteursrechtelijk beschermde werken bevat. De betrokken bepaling stelt dat, wanneer het werk op geoorloofde wijze openbaar is gemaakt, de auteur zich niet kan verzetten tegen de gedeeltelijke of integrale reproductie op papier of op een soortgelijke drager, van artikelen, van werken van beeldende of grafische kunst, of van korte fragmenten uit andere werken die op papier of op een soortgelijke drager zijn vastgelegd, met behulp van ongeacht welke fotografische techniek of enige andere werkwijze die een soortgelijk resultaat oplevert, met uitzondering van bladmuziek, wanneer die reproductie wordt gemaakt door een rechtspersoon voor intern gebruik dan wel door een natuurlijk persoon voor intern gebruik in het kader van zijn professionele activiteiten en geen afbreuk doet aan de normale exploitatie van het werk.

De woorden uit de vroegere tekst van het betrokken artikel "uitsluitend bestemd is voor privégebruik" werden vervangen door de woorden "wordt gemaakt door een rechtspersoon voor intern gebruik dan wel door een natuurlijk persoon voor intern gebruik in het kader van zijn professionele activiteiten". In de parlementaire voorbereiding van deze wijziging wordt het volgende aangegeven: "Een tweede wijziging is dat de woorden "uitsluitend bestemd is voor privégebruik" vervangen worden door de woorden "wordt gemaakt door een rechtspersoon voor intern gebruik dan wel door een natuurlijk persoon voor intern gebruik in het kader van zijn professionele activiteiten". Deze wijziging is ingegeven door punt 41 van het voormelde arrest *HP vs. Reprobel* van het HJEU, en strekt ertoe om enerzijds een duidelijk onderscheid te maken met de uitzondering voor privékopie, en anderzijds om net als onder de huidige regeling de uitzondering voor reprografie te beperken tot het intern gebruik bij rechtspersonen. De uitzondering voor reprografie, bedoeld in artikel XI.190, 5° van het Wetboek van economisch recht is aldus niet van toepassing wanneer de reproducties worden uitgevoerd in familiekring. In verband met de notie "intern gebruik" kan verwezen worden naar de parlementaire voorbereiding bij de Auteurswet waar het volgende wordt aangegeven: "Er is ook sprake van eigen gebruik met betrekking tot de reprografie: daar wordt het kopiëren voor eigen gebruik door een natuurlijke persoon (zelfs met professionele doeleinden) of voor intern gebruik door een rechtspersoon, van korte fragmenten van werken als wettig beschouwd." (Gedr. St. Senaat, Verslag, BZ 1988, 329-2, blz. 89)."

Verzoeker geeft niet aan, en de beroepsinstantie ziet evenmin in, hoe de betrokken uitzondering in casu toepassing zou kunnen vinden.

Artikel XI.190, 21° van het Wetboek van economisch recht: afschrift ter waarborging van het goede verloop administratieve, parlementaire of gerechtelijke procedure?

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 in principe 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. Er wordt geen bewijs bijgebracht van een administratieve, parlementaire, of gerechtelijke procedure, laat staan een bewijs dat de betrokken bouwplannen werkelijk noodzakelijk zijn om het goede verloop van een dergelijke procedure te waarborgen.

In deze omstandigheden is de beroepsinstantie van oordeel dat ook op deze, recente uitzonderingsgrond van het Wetboek van economisch recht in casu geen beroep kan worden gedaan.

Rekening houdend met alle voorgaande overwegingen, besluit de beroepsinstantie dat het beroep **gedeeltelijk gegrond** is.

Na beraadslaging,

### **BESLUIT:**

Het beroepschrift d.d. 24 juli 2023 van ■■■ tegen de weigeringsbeslissing van het Departement Omgeving d.d. 12 juli 2023 is **ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond**.

Bijgevolg dient het Departement Omgeving aan verzoeker een afschrift te bezorgen van de drie zipfiles bevattende het volledige aanvraagdossier van ■■■, met uitzondering van de plannen die tijdelijk werden voorzien van een watermerk in het inzageloket omwille van de auteursrechtelijke bescherming.

### **Geen toestemming tot hergebruik van bestuursdocumenten**

*In zoverre dit beroep geheel of gedeeltelijk gegrond werd verklaard, geldt dat deze inwilliging van de aanvraag tot openbaarmaking GEEN toestemming inhoudt om het/de gevraagde bestuursdocument(en) te hergebruiken, als vermeld in titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.*

Brussel, 22 augustus 2023

Voor de beroepsinstantie,  
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX  
Voorzitter