

Vlaamse overheid  
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur  
en hergebruik van overheidsinformatie  
Afdeling openbaarheid van bestuur  
Havenlaan 88, bus 100  
1000 BRUSSEL  
T : 02 553 57 25  
Mail: [openbaarheid@vlaanderen.be](mailto:openbaarheid@vlaanderen.be)

Dossiernummer: OVB/2023/285

### **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 22 september 2023 diende [REDACTED] (hierna vermeld als: verzoeker), een verzoek in bij de gemeente Machelen om een afschrift te ontvangen van het volledige aanvraagdossier van het Broeklinproject met OMV-referentie 2023028594.

De gemeente Machelen heeft nagelaten om binnen de decretaal voorziene termijn een beslissing te treffen.

Op 19 oktober 2023 diende verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie tegen het uitblijven van een beslissing van de gemeente Machelen. Dit beroep werd geregistreerd op 19 oktober 2023

Op 17 november 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 22 september 2023.

Op 19 oktober 2023, de datum van het beroep, was de in artikel II.43, § 1, 2e lid van het Bestuursdecreet bepaalde beslissingstermijn van 20 kalenderdagen voor de gemeente Machelen verstreken, zonder dat verzoeker een beslissing had ontvangen.

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. Inhoud van het beroepschrift*

Verzoeker wijst in zijn beroepschrift op de samenhang van dit dossier met de uitspraak van de beroepsinstantie in dossier OVB/2023/195 d.d. 22/8/2023 houdende uitspraak van de beroepsinstantie over een eerder beroep van verzoeker tegen de weigering van het departement Omgeving om een afschrift te verlenen van het aanvraagdossier in kwestie. De beroepsinstantie verklaarde dat beroep namelijk gedeeltelijk gegronnd en beval het departement het gevraagde dossier openbaar te maken door er een afschrift van te verlenen, met uitzondering van de plannen.

Verzoeker verwees eveneens in zijn huidig verzoek bij de gemeente Machelen naar de uitspraak van de beroepsinstantie d.d. 22/8/2023 en argumenteerde bijkomend nog waarom de gemeente Machelen eveneens gehouden is elektronische afschriften te verlenen van de plannen horende bij de aanvraag. Dit omwille van de uitzondering op de bescherming van het auteursrecht uit artikel XI.190, 21° WER. Daaruit vloeit volgens beroeper voort dat het auteursrecht geen reden vormt om de reproductie van een werk te weigeren wanneer dit gebeurt ten behoeve van het goede verloop van o.a. een administratieve of gerechtelijke procedure. *In casu* is sprake van een lopende administratieve procedure en een potentiële gerechtelijke procedure. De lopende administratieve procedure betreft de vergunningsprocedure in het kader waarvan verwerende partij optreedt als vergunningverlenende overheid. De potentiële gerechtelijke procedure betreft het verzoek tot vernietiging dat kan worden ingesteld tegen de beslissing tot het al dan niet verlenen van de aangevraagde omgevingsvergunning. Het goede verloop van deze procedure wordt ernstig in het gedrang gebracht door de onwerkbaarheid van het vernieuwde Inzageloket. Dit gebrek aan bruikbaarheid speelt zo mogelijk nog meer bij zware bestanden zoals architecturale plannen dan bij tekstuele documenten. De plannen vormen daarenboven een essentieel onderdeel van de aanvraag. Zonder de plannen is het onmogelijk zich een beeld te vormen van dit grootschalig project. Het bekomen van elektronische afschriften van deze plannen is dan ook noodzakelijk om het goede verloop van de huidige administratieve procedure en een eventuele hierop volgende gerechtelijke procedure te waarborgen.

Verzoeker verzoekt de beroepsinstantie om dit beroep in te willigen en het verzoek tot het bekomen van een (digitaal) afschrift van het volledige aanvraagdossier met OMV-referentie 2023028594 in te willigen.

Het gaat enerzijds om alle documenten die geen auteursrechtelijke bescherming genieten. Het betreft alle nota's, studies, rapporten, etc. die deel uitmaken van het aanvraagdossier. De gemeente Machelen heeft zich bij gebrek aan een beslissing de moeite bespaard enigszins aan te tonen dat het verzoek tot openbaarmaking van deze documenten middels een digitaal afschrift kan worden geweigerd omwille van de toepasselijkheid van enige uitzonderingsgrond uit het Bestuursdecreet.

Maar het gaat ook om alle documenten die wel auteursrechtelijke bescherming genieten. Het verzoek tot openbaarmaking middels digitaal afschrift valt immers binnen het toepassingsgebied van twee uitzonderingsgronden op het auteursrechtelijke reproductieverbod.

Het gaat, enerzijds, om artikel XI.190, 21° WER. Deze bepaling stelt dat een auteur zich niet kan verzetten tegen reproductie indien deze dient om het goede verloop van administratieve of gerechtelijke procedures te waarborgen. Zoals voormeld maakt het vernieuwde Inzageloket het goede verloop van de huidige administratieve vergunningsprocedure onmogelijk door het bekomen van digitale afschriften van alle documenten uit het aanvraagdossier te verbieden. Bovendien kan naast de administratieve procedure een gerechtelijke procedure worden opgestart en kadert het verzoek tot openbaarheid tevens binnen het goede verloop daarvan.

Het gaat, anderzijds, om artikel XI.190, 5° WER. Deze bepaling stelt dat een auteur zich niet kan verzetten tegen reproductie wanneer deze kadert binnen het intern gebruik van professionele activiteiten, hetgeen hier onmiskenbaar aan de orde is. Dit verzoek kadert immers binnen de professionele activiteiten als advocaat. Mijn professionele activiteiten bestaan in het verlenen van juridisch advies en het verlenen van bijstand in administratieve of gerechtelijke procedures. Het voormelde verzoek tot openbaarheid van bestuur kadert onmiskenbaar binnen het intern gebruik voor mijn professionele activiteiten die er *in casu* in bestaan mijn cliënte te kunnen adviseren inzake haar rechtspositie ten aanzien van de aangevraagde omgevingsvergunning.

## *2. Toelichting door de gemeente Machelen*

Om met kennis van zaken het beroep te kunnen beoordelen contacteerde de beroepsinstantie de gemeente Machelen om de opgevraagde documenten en de nodige toelichting bij het beroep te bezorgen.

De gemeente Machelen laat weten dat er geen verzoek dd. 22 september 2023 met betrekking tot het dossier OMV\_2023028594 werd geregistreerd. Dit ondanks de automatische ontvangstmelding die verzoeker mocht ontvangen.

Blijkbaar is er iets misgelopen op de website van de gemeente Machelen waarop het verzoek werd ingediend en werd wél een automatische reply gegenereerd maar werd het verzoek om onverklaarbare reden niet geregistreerd, noch doorgestuurd naar de dienst die het verzoek diende te behandelen, zijnde in casu de dienst Omgeving.

## *3. Standpunt van de beroepsinstantie*

De beroepsinstantie stelt vast dat huidig verzoek gericht aan de gemeente Machelen identiek is aan het verzoek gericht aan het departement Omgeving waarover de beroepsinstantie in graad van beroep reeds uitspraak deed in dossier OVB/2023/255. Het standpunt en de bijhorende motivatie uit de beslissing van dossier OVB/2023/255 is dan ook in huidig dossier van toepassing en wordt dan ook hierna herhaald.

De beroepsinstantie is van oordeel dat in het voorliggende geval het betrokken aanvraagdossier in afschrift aan verzoeker kan worden bezorgd, met uitzondering van de auteursrechtelijk beschermde plannen (welke tijdelijk werden voorzien van een watermerk in het inzageloket). De betrokken documenten werden immers reeds openbaar gemaakt via de publieke toegang, zonder beperking, in het inzageloket.

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.

De beroepsinstantie is van oordeel dat van de auteursrechtelijk beschermde plannen geen (digitaal) afschrift kan bezorgd worden aan verzoeker.

#### Onderdeel 1: de plannen

De beroepsinstantie kan 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 Broeklinproject 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 gedetailleerde plannen zijn die weldegelijk getuigen van een voldoende mate van creativiteit en oorspronkelijkheid om de auteursrechtelijke bescherming te genieten.

Bijgevolg houdt de overhandiging van een afschrift van de plannen zonder toestemming van de auteur (of de auteursrechthebbenden) 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 auteursrechthebbende 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.

#### *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)."*

Beroeper is er als adviserend advocaat van de bezwaarindiener in het aanvraagdossier in kwestie van overtuigd dat deze uitzondering in casu van toepassing is aangezien de auteur zich niet kan verzetten tegen de reproductie wanneer deze kadert binnen het intern gebruik van zijn professionele activiteiten. De beroepsinstantie kan deze redenering evenwel niet volgen. Deze uitzondering is immers enkel van kracht in het geval het werk *op geoorloofde wijze* openbaar is gemaakt én de *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 én dat deze reproductie *geen afbreuk* doet aan de normale exploitatie van het werk.

De beroepsinstantie stelt dan ook vast dat in casu de eerste voorwaarde niet is vervuld. Zo geeft de cursieve passage in voormelde wettelijke uitzondering "op geoorloofde wijze openbaar gemaakt" aan dat iemand een kopie voor intern gebruik kan maken van bvb. Bouwplannen, wanneer deze persoon reeds in het bezit is van deze plannen, wat in casu duidelijk niet het geval is aangezien verzoeker via de openbaarheidsregelgeving tracht in het bezit te komen van de plannen. Deze uitzondering is dan ook niet in het leven geroepen om een overheidsinstantie te verplichten om een afschrift van auteursrechtelijke beschermde plannen te verlenen aan derden. Er anders over oordelen zou immers inhouden dat voortaan een afschrift kan worden gevraagd van alle plannen voor elke omgevingsvergunningsaanvraag, want elk aanvraagdossier voor een omgevingsvergunning (inclusief de plannen) moet tijdens het openbaar onderzoek ter inzage liggen bij de gemeente en online consulteerbaar zijn via het inzage loket.

*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 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: (...) 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 verzoeker dat er sprake is van een lopende administratieve procedure en een potentiële gerechtelijke procedure. De lopende administratieve procedure betreft de vergunningsprocedure in het kader waarvan de bevroegde overheidsinstantie optreedt als vergunningverlenende overheid. De potentiële gerechtelijke procedure betreft het verzoek tot vernietiging dat kan worden ingesteld tegen de beslissing tot het al dan niet verlenen van de aangevraagde omgevingsvergunning. Het goede verloop van deze procedure wordt naar oordeel van beroeper ernstig in het gedrang gebracht door de onwerkbaarheid van het vernieuwde Inzageloket. Dit gebrek aan bruikbaarheid speelt zo mogelijk nog meer bij zware bestanden zoals architecturale plannen dan bij tekstuele documenten. De plannen vormen daarenboven een essentieel onderdeel van de aanvraag. Zonder de plannen is het onmogelijk zich een beeld te vormen van dit grootschalig project. Het bekomen van elektronische afschriften van deze plannen is dan ook noodzakelijk om het goede verloop van de huidige administratieve procedure en een eventuele hierop volgende gerechtelijke procedure te waarborgen.

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, handhaaft de beroepsinstantie haar standpunt zoals reeds verwoord in dossier OVB/2023/165 en is beroeper niet in zijn rechten geschaad en kon hij weldegelijk nagaan of het indienen van een bezwaarschrift in casu nodig was. De reproductie van de plannen was in casu dan ook niet echt nodig voor het goede 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 of de potentiële gerechtelijke procedure 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 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 **ongegrond** is.



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

Zoals hierboven reeds aangegeven, kan gelet op het feit dat verzoeker alle informatie reeds via het inzage loket kon inkijken, 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.

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

Na beraadslaging,

### **BESLUIT:**

Het beroepschrift van ■■■ dd. 19 oktober 2023 tegen het uitblijven van de beslissing van de gemeente Machelen wordt als **ontvankelijk doch deels ongegrond en deels gegrond** beschouwd.

Bijgevolg dient de gemeente Machelen het aanvraagdossier met referte 2023028594 openbaar te maken door er een afschrift van te verlenen, met weglating van alle plannen.

### **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, 6 december 2023

Voor de beroepsinstantie,  
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX  
Voorzitter