

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

Dossiernummer: OVB/2024/160

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 27 mei 2024 diende ■■■ (hierna: verzoeker) een verzoek in bij de provincie Oost-Vlaanderen om een afschrift te krijgen van alle bezwaarschriften die werden ingediend tijdens het openbaar onderzoek van het dossier betreffende de natuurcompensaties voor de haveninbreiding (referte ■■■).

Op 7 juni 2024 werd het verzoek door de provincie afgewezen.

Op 18 juni 2024 werd beroep aangetekend tegen deze weigeringsbeslissing. Dit beroep werd op 19 juni 2024 geregistreerd door de beroepsinstantie.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 27 mei 2024.

De bestreden beslissing van de provincie Oost-Vlaanderen dateert van 7 juni 2024. 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').

Het op 18 juni 2024 ingediende beroep is bijgevolg tijdig en **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. Oorspronkelijk verzoek

Op 27 mei 2024 werd door verzoeker een afschrift gevraagd van alle bezwaarschriften die werden ingediend tijdens het openbaar onderzoek van dossier met referte [REDACTED].

2. Bestreden beslissing

De provincie stelt in haar antwoord van 7 juni 2024 dat de bezwaarindieners in het omgevingsloket hebben aangeduid dat hun bezwaren niet mogen gezien worden door derden. De provincie beroept zich op de artikels II.34,6° en II.36,5° van het Bestuursdecreet om het openbaarheidsverzoek af te wijzen.

3. Beroepschrift

Met het beroep wenst verzoeker alsnog een afschrift te bekomen van de gevraagde bezwaarschriften.

4. Beoordeling door de beroepsinstantie

Het Bestuursdecreet maakt, voor wat betreft de uitzonderingen op het recht op openbaarheid, een onderscheid naargelang het gaat om een aanvraag tot openbaarmaking die betrekking heeft op milieu-informatie dan wel op andere informatie. Artikel I.4, 11° van het Bestuursdecreet somt gedetailleerd op wat onder milieu-informatie moet verstaan worden. De gevraagde bezwaarschriften bevatten volgens de beroepsinstantie informatie die gekwalificeerd kan worden als milieu-informatie in de zin van vermelde bepaling.

Artikel II. 36, 5° van het Bestuursdecreet bepaalt dat een vraag tot openbaarheid afgewezen wordt indien het om een bestuursdocument gaat dat informatie bevat die door een derde is verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht is en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld, tenzij die persoon met de openbaarmaking instemt.

Er dient voor de toepassing van deze uitzonderingsgrond aldus aan een dubbele voorwaarde voldaan te zijn: de informatie die verstrekt werd door een derde is op vrijwillige basis verstrekt en daarbij wordt uitdrukkelijk vermeld dat de verstrekte informatie vertrouwelijk is. Artikel II.36, 5° van het Bestuursdecreet laat de mogelijkheid dat dergelijke gegevens toch openbaar worden gemaakt, mits toestemming van de betrokken persoon/personen.

De beroepsinstantie is, na controle van de inhoud van alle bezwaarschriften, van oordeel dat in de voorliggende zaak aan de dubbele voorwaarde van artikel II.36, 5° van het Bestuursdecreet niet is voldaan. Het betrokken bestuursdocument werd weliswaar telkens door een derde op vrijwillige basis bezorgd, doch in het document zelf wordt niet uitdrukkelijk vermeld dat het gaat om een vertrouwelijke melding. Aldus is artikel II.36, 5° in casu bijgevolg geen geldige grond tot weigering.

De beroepsinstantie merkt hierbij op dat de provincie Oost-Vlaanderen in haar afwijzing en toelichting aan de beroepsinstantie weliswaar haar standpunt steunt op het feit dat de bezwaarindieners in het omgevingsloket de vraag “*Mogen derden dit bezwaarschrift zien?*” negatief beantwoord hebben, doch dat deze keuze van de bezwaarindieners enkel en alleen betrekking heeft op wat online in het omgevingsloket zichtbaar is, en niet kan gelden als vertrouwelijkheidsmelding in het kader van de openbaarheid van bestuur. Een vertrouwelijkheidsmelding in het kader van de openbaarheid van bestuur dient uitdrukkelijk opgenomen te zijn in het betrokken bestuursdocument zelf. Alle ingediende bezwaarschriften -ook deze ingediend via het omgevingsloket- zijn aldus bestuursdocumenten en vallen onder de toepassing van de regelgeving inzake openbaarheid van bestuur, ongeacht of deze online zichtbaar zijn op het omgevingsloket of niet. Met andere woorden, de (via het omgevingsloket) ingediende bezwaren zijn principieel openbaar, en kunnen enkel van de openbaarheid worden afgeschermd in toepassing van de uitzonderingsgronden zoals bepaald in het Bestuursdecreet. Uit het voorafgaande dient de beroepsinstantie te besluiten dat niet aan alle voorwaarden is voldaan en dat artikel II.36, §1, tweede lid, 5° van het Bestuursdecreet dan ook ten onrechte werd ingeroepen om het verzoek af te wijzen.

Artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet stelt dan weer dat een verzoek tot openbaarmaking moet worden afgewezen indien de openbaarmaking afbreuk zou doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt.

Hoewel het hier om een absolute uitzonderingsgrond gaat, waardoor er geen belangenafweging moet plaatsvinden tussen het door de uitzonderingsgrond beschermde belang en het belang van de openbaarheid (wat nogmaals uitdrukkelijk werd bevestigd in een arrest van de Raad van State, RvS, arrest nr. 243.607 van 7 februari 2019, TBP 2019/6, 339: “*Zoals reeds overwogen, moet er geen belangenafweging plaatsvinden tussen het door de uitzonderingsgrond beschermde belang met het belang van de openbaarheid, en de weigering tot openbaarmaking moet niet door deze belangenafweging worden gemotiveerd.*”), vertoont de in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet voorziene uitzonderingsgrond niettemin een relatief aspect. De decreetgever was weliswaar van oordeel dat er geen afweging vereist is met het openbaar belang dat met de openbaarheid is gediend, maar wijst er desondanks op dat telkens en in concreto geoordeeld moet worden of er al dan niet een inbreuk is gepleegd op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (Vlaams Parlement, Parl. St. 2017-2018, nr. 1656/1, blz. 58).

De beroepsinstantie heeft kunnen vaststellen dat 1 bezwaarschrift door een rechtspersoon werd ingediend zodat de uitzondering van artikel II. 34, 2° van het Bestuursdecreet hierop niet van toepassing is. Dat bezwaarschrift kan dan ook integraal openbaar worden gemaakt. Zodat het beroep wat dit bezwaarschrift betreft **gegrond** kan worden verklaard.

Wat de overige bezwaarschriften betreft, staat telkens enkel onderaan het bezwaar de naam, het adres, telefoon en mailadres van de bezwaarindiener vermeld. Het openbaar maken van dergelijke gegevens van natuurlijke personen dient te worden afgewezen. Sommige bezwaarschriften vermelden ook de kadastrale gegevens van de percelen grond die de bezwaarindieners bezitten.

Artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet beschermt gegevens die de persoonlijke levenssfeer raken. Deze bepaling laat met andere woorden niet toe dat gegevens worden verstrekt die de identificatie van derden mogelijk maken, in de mate dat daarmee afbreuk zou worden gedaan aan de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer.

De beroepsinstantie stelt vast dat, in het concrete voorliggende geval, diverse coördinaten van percelen grond, beschouwd kunnen worden als gegevens behorende tot de persoonlijke levenssfeer van de eigenaars van de betrokken percelen. Evenwel acht de beroepsinstantie het noodzakelijk om in concreto de vraag te

stellen of de openbaarmaking van deze gegevens, zonder vermelding van de namen van de eigenaars, al dan niet afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken eigenaars.

Daarbij is het vooreerst duidelijk dat het openbaar maken van de betrokken gegevens niet gelijkgesteld kan worden met het openbaar maken van de namen van de eigenaars van de betrokken percelen. De beroepsinstantie is van oordeel dat in dit concrete geval het openbaar maken van de betrokken kadastrale gegevens op zich, zonder het openbaar maken van de namen van de eigenaars, geen afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken eigenaars. Deze conclusie kan de toets aan de vijf niveaus die binnen het begrip 'persoonlijke levenssfeer' kunnen worden onderscheiden (SCHRAM, F, "Tussen openbaarheid en privacy", Brussel, Politeia, 2006, p. 20 en volgende), immers met succes doorstaan. Op de eerste plaats wordt geen afbreuk gedaan aan de bescherming van de privacy of het privéleven in de strikte en klassieke betekenis van het begrip. De identificatie van een perceel grond aan de hand van de vrijgave van de kadastrale coördinaten ervan, maar zonder vermelding van de namen van de eigenaars, betekent niet dat binnengedrongen wordt in het deel van iemands leefwereld dat hij afgeschermd wil houden van de buitenwereld, zoals de persoonlijke of professionele integriteit van de betrokken eigenaars. Precies omdat het om een onbebouwd perceel gaat, wordt hierdoor geen afbreuk gedaan aan de bescherming van de persoonlijke leefwereld van de betrokken eigenaars, temeer daar de namen van de eigenaars niet worden vrijgegeven.

Op de tweede plaats worden, door het vrijgeven van de betrokken gegevens, evenmin gegevens openbaar gemaakt die verband houden met, of een aantasting zouden inhouden van, de vrije omgang van de betrokken eigenaars met de medemens. Dit aspect van de persoonlijke levenssfeer is niet aan de orde, aangezien de namen van de eigenaars niet worden vrijgegeven, zodat de zogenaamde relationele privacy in casu niet wordt geschonden.

Op de derde plaats kan worden gesteld dat aangezien de betrokken kadastrale gegevens louter betrekking hebben op een perceel grond, de vrijgave van de betrokken gegevens, niet geacht worden een inbreuk te vormen op het recht op zelfbeschikking van het individu, in casu de betrokken eigenaars, waarbij onder meer wordt verwezen naar de vrije keuze inzake het betreden en verlaten van de eigen woning. De betrokken percelen zijn immers onbebouwd, en kunnen bijgevolg niet gelijkgesteld worden met de woningen van de betrokken eigenaars.

Op de vierde plaats is de beroepsinstantie van oordeel dat het vrijgeven van de betrokken gegevens geen afbreuk doet aan de zogenaamde informationele privacy, zijnde het recht dat elk individu heeft om te beschikken over alle gegevens die over hem handelen. In het voorliggende geval wordt met de vrijgave van de betrokken gegevens, zonder koppeling ervan aan de namen van de betrokken eigenaars, enkel zakelijke informatie vrijgegeven die ontkoppeld is van de persoonlijke levenssfeer. Het niveau van de informationele privacy is in voorliggend geval niet aan de orde.

Op de vijfde plaats stelt de beroepsinstantie vast dat de vrijgave van de betrokken gegevens evenmin afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de mate dat deze begrepen kan worden als deel uitmakend van de virtuele werkelijkheid (elektronisch handelen, geautomatiseerde besluitvorming,...). Dit niveau van persoonlijke levenssfeer is in casu evenmin aan de orde. Uit het voorgaande onderzoek van de beroepsinstantie volgt dat de vrijgave van de kadastrale gegevens van de betrokken percelen zonder vermelding van de namen van de eigenaars ervan, geen afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken eigenaars. Overigens is het niet omdat iets een link kan hebben met de persoonlijke levenssfeer, dat de vrijgave ervan noodzakelijkerwijze afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Kortom, de beroepsinstantie is van oordeel dat de openbaarmaking van een geanonimiseerd bezwaar (met weglating van de naam, het adres, het telefoonnummer en mailadres van de eigenaar) geen schending inhoudt van de persoonlijke levenssfeer. De beroepsinstantie wijst erop dat telkens en in concreto geoordeeld moet worden of deze weigeringsgrond al dan niet van toepassing is. Openbaarheid van bestuur is immers een grondrecht, en de uitzonderingen erop dienen geval per geval restrictief te worden uitgelegd (artikel II.39, eerste lid van het Bestuursdecreet).

Artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet laat echter wel de mogelijkheid dat de namen toch openbaar worden gemaakt, mits toestemming van de betrokken bezwaarindieners. De beroepsinstantie heeft evenwel uit de dossiergegevens duidelijk kunnen afleiden dat deze toestemming niet voorhanden is.

In artikel II.45 §2 voorziet het Bestuursdecreet evenwel dat een bestuursdocument gedeeltelijk openbaar wordt gemaakt als informatie waarop een uitzondering van toepassing is als vermeld in afdeling 3 of waarvoor de verplichting geldt inzake het aantonen van het belang, vermeld in artikel II.40, § 3, tweede lid, 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. De beroepsinstantie stelt in casu vast dat het wel degelijk mogelijk is om de hierboven vermelde gegevens, die de persoonlijke levenssfeer raken en dan ook niet in aanmerking komen voor openbaarmaking (de naam, het adres, het telefoonnummer en mailadres van de bezwaarindieners), af te scheiden van de andere informatie in de bezwaarschriften waarop geen uitzonderingsbepalingen van toepassing zijn.

Besluitend is de beroepsinstantie van oordeel dat het beroep om voormelde reden **gedeeltelijk gegrond** is.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 18 juni 2024 tegen de beslissing d.d. 7 juni 2024 van de provincie Oost-Vlaanderen met betrekking tot het openbaarheidsverzoek d.d. 27 mei 2024 is **ontvankelijk en deels ongegrond deels gegrond**.

Bijgevolg dient de provincie Oost-Vlaanderen de tijdens het openbaar onderzoek van het dossier betreffende de natuurcompensaties voor de haveninbreiding ingediende bezwaarschriften openbaar te maken door een afschrift te verlenen, evenwel telkens met weglating van de naam, het adres, het telefoonnummer en mailadres van de bezwaarindieners die een natuurlijk persoon is. Het bezwaarschrift ingediend door een rechtspersoon mag integraal worden openbaar gemaakt door er een afschrift van te verlenen.

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, 19 juli 2024

voor de voorzitter, afwezig,

An Van Acker, lid van de beroepsinstantie,
Afdeling openbaarheid van bestuur