

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Koning Albert II-laan 15, bus 207
1210 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2025/125

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 4 april 2025 diende ■■■ (hierna vermeld als: verzoeker) een verzoek in bij de gemeente Overijse om het register van de kandidaturen en van de standplaatsen toegewezen per abonnement van de openbare markt te raadplegen.

Op 16 april 2025 heeft de gemeente Overijse het openbaarheidsverzoek geweigerd.

Op 23 april 2025 diende verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie tegen de voormelde weigeringsbeslissing van de gemeente Overijse.

Dit beroep werd geregistreerd op 24 april 2025.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek van verzoeker dateert van 4 april 2025.

De in beroep aangevochten beslissing van de gemeente Overijse dateert van 16 april 2025 en maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroep werd ingesteld op 23 april 2025 en is bijgevolg tijdig ingediend.

Verzoeker vraagt thans naast de raadpleging van het register van de kandidaturen en van de standplaatsen toegewezen per abonnement van de openbare markt, ook naar het reglement kermisactiviteiten op de openbare kermissen”, goedgekeurd op 20 augustus 2024 (GR/2024/0091). Verzoeker vroeg dit niet in zijn oorspronkelijk verzoek van 4 april 2025.

Verzoeker vroeg met zijn oorspronkelijke aanvraag alleen om een raadpleging van de kandidaturen en van de standplaatsen toegewezen per abonnement van de openbare markt.

De beroepsinstantie kan in graad van beroep enkel uitspraak doen over een verzoek dat in eerste aanleg bij de overheidsinstantie werd ingediend. Een rechtstreeks verzoek bij wijze van een ingesteld beroep bij de beroepsinstantie is dus niet mogelijk. Het beroep dient bijgevolg, voor zover het betrekking heeft op een afschrift of inzage van het reglement kermisactiviteiten op de openbare kermissen, goedgekeurd op 20 augustus 2024 (GR/2024/0091), als onontvankelijk te worden beschouwd.

Het ingestelde beroep is dan ook als **deels onontvankelijk, deels ontvankelijk** te beschouwen.

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 openbaarheidsverzoek

Verzoeker vraagt op 4 april 2025 aan de gemeente Overijse om het register van de kandidaturen en van de standplaatsen toegewezen per abonnement van de openbare markt te raadplegen.

2. De aangevochten beslissing

De gemeente Overijse weigerde op 16 april 2025 het openbaarheidsverzoek op basis van artikel II.34, 2°, van het Bestuursdecreet. De aanvraag doet immers afbreuk aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het register van de kandidaturen en de standplaatsen, toegewezen per abonnement van de openbare markt is een fysiek register en bevat persoonsgegevens, die de identificatie van een natuurlijk persoon mogelijk maken.

Gedeeltelijke openbaarmaking is niet mogelijk aangezien de informatie met persoonsgegevens niet gescheiden kan worden van de overige informatie.

3. Inhoud van het beroepschrift

Op 23 april 2025 stelt verzoeker beroep in tegen de weigeringsbeslissing van de gemeente Overijse. Verzoeker wenst alsnog een afschrift of inzage te bekomen in het register van de kandidaturen en van de standplaatsen toegewezen per abonnement van de openbare markt, opgenomen in het reglement ambulante activiteiten op de openbare markten en op het openbaar domein en het reglement kermisactiviteiten op de openbare kermissen.

Verzoeker verwijst naar het Koninklijk besluit betreffende de uitoefening en de organisatie van de ambulante activiteiten van 24 september 2006. Dit verplicht in artikel 34 het bijhouden van een plan of register waarin voor elke standplaats toegewezen per abonnement minstens het volgende wordt opgenomen:

- de naam, voornaam, het adres van de persoon aan wie of door wiens tussenkomst de standplaats werd toegekend;
- in voorkomend geval, de handelsnaam van de rechtspersoon aan wie de standplaats toegekend werd en het adres van haar maatschappelijke zetel;
- het ondernemingsnummer;
- de producten en/of diensten die te koop aangeboden worden;
- in voorkomend geval, de hoedanigheid van de standwerker;
- de datum van de toewijzing van de standplaats en de duur van het gebruiksrecht;
- indien de activiteit seizoensgebonden is, de periode van de activiteit;
- de prijs van de standplaats, behalve indien deze op een uniforme wijze vastgelegd is;
- desgevallend de naam en het adres van de overlater en de datum van de overdracht.

Datzelfde Koninklijk besluit stelt dat dit plan of register, met bijhorende bestanden, kan geraadpleegd worden volgens de wettelijke bepalingen met betrekking tot openbaarheid van bestuur in de gemeenten.

Het reglement ambulante activiteiten op de openbare markten en op het openbaar domein van de gemeente Overijse vermeldt dat zowel het register van de kandidaturen als het register van de standplaatsen toegewezen per abonnement overeenkomstig het bestuursdecreet van 7 december 2018 steeds kan geraadpleegd worden.

Verzoeker verwijst tevens naar artikel 9. Voorwaarden inzake toewijzing standplaatsen (wet artikel 8, §2, artikel 10, §1 en KB artikel 25) van het reglement van de gemeente Overijse, dat het volgende bepaalt: "*§1. Een standplaats op de openbare markt kan enkel toegewezen worden aan ondernemingen met een inschrijving in de Kruispuntbank van Ondernemingen die de ambulante activiteit toelaat.*" Hij verwijst ook naar artikel 13. Identificatievereiste bij uitoefenen ambulante activiteiten op openbare markt (KB artikel 21) van datzelfde reglement: "*elke persoon die een ambulante activiteit uitoefent op de openbare markt, zich dient te identificeren aan de hand van een leesbaar uithangbord, zichtbaar geplaatst op het kraam of het voertuig, indien hij de activiteit aan het kraam of het voertuig uitoefent. Het bord moet eveneens door de aangestelden aangebracht worden wanneer deze alleen werken. Het bord bevat volgende vermeldingen: 1. hetzij de naam, de voornaam van de persoon die een ambulante activiteit uitoefent als natuurlijk persoon voor eigen rekening of voor wiens rekening of in wiens dienst de activiteit wordt uitgeoefend; hetzij de naam, de voornaam van de persoon die het dagelijks bestuur binnen een rechtspersoon waarneemt of voor wiens rekening of in wiens dienst de activiteit wordt uitgeoefend; 2. de firmanaam en/of de benaming van de onderneming; 3. al naargelang het geval, de gemeente van haar maatschappelijke zetel of van de uitbatingszetel; en indien de onderneming niet in België gelegen is, het land en de gemeente waar deze zich bevindt; 4. het inschrijvingsnummer in de Kruispuntbank van Ondernemingen (of een identificatie die deze vervangt, indien het om een buitenlands bedrijf gaat).*"

Los van het register, legt de gemeente marktkramers dus op om heel wat inlichtingen aan het kraam zelf zichtbaar te maken voor het algemeen publiek.

Verzoeker vraagt de beroepsinstantie daarnaast na te gaan of het register effectief alleen in fysieke vorm bestaat. Hij verwijst in dat kader naar het Koninklijk besluit dat stelt: "*dit document, onmisbaar bij het beheer van de markt, natuurlijk geïnformatiseerd mag bijgehouden worden*". Ook als het register alleen fysiek is, meent verzoeker dat de gemeente zich niet achter de eigen keuze voor een fysiek register kan

verschuilen om openbaarmaking te weigeren. In dat geval schept de gemeente immers zelf de grond waarop zij openbaarmaking kan weigeren.

De verzoeker is ook niet akkoord met het gegeven dat (adres)gegevens niet kunnen gescheiden worden van de overige informatie. De gemeente kan een fotografische kopie nemen van het register, en daarop adresgegevens van natuurlijke personen onzichtbaar maken. De markt van Overijse is een relatief beperkte markt. Het betreft hier geen lijst met honderden namen.

4. Standpunt van de gemeente Overijse

De gemeente Overijse gaf de beroepsinstantie op 30 april 2025 een bijkomende toelichting.

De gemeente geeft allereerst aan dat het registerboek met titel 'Registreraanvragen standplaatsen' de volgende gegevens bevat:

- datum aanvraag;
- naam, voornamen en adres aanvrager;
- soort producten die te koop worden aangeboden;
- nummer kaart voor het uitoefenen van ambulante activiteiten;
- nummer handelsregister en BTW;
- datum toekenning.

Het registerboek met titel 'Marktregister', vervolgt de gemeente, bevat de volgende gegevens:

- naam, voornamen en adres van de persoon aan wie de standplaats is toegewezen;
- nummer kaart voor het uitoefenen van ambulante activiteiten;
- soort producten die te koop worden aangeboden.

Vervolgens verwijst de gemeente naar artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens die uitdrukkelijk het recht op eerbiediging van het privéleven waarborgen.

De gemeente verwijst ook naar de definitie van persoonsgegevens in artikel 4 van de AVG: *"alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon ("de betrokkene"); als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificator zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online indicator of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon."*

Vervolgens verwijst de gemeente opnieuw naar de uitzonderingsgrond van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet en stelt dat de bedoeling en het fundamentele uitgangspunt van dit artikel er precies in bestaat om het aan iedereen toegekende grondwettelijke recht op de eerbiediging van het privéleven te beschermen.

De naam, voornamen en adres van de aanvragers of van de personen, aan wie een standplaats is toegekend, zijn volgens de gemeente persoonsgegevens in de zin van de AVG en een openbaarmaking ervan zou resulteren in een schending van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen, gezien het meestal gaat om gegevens van natuurlijke personen. Hetzelfde geldt voor éénmanszaken.

Als het gaat om rechtspersonen, merkt de gemeente op dat de registers bijkomende informatie bevatten aan de hand waarvan direct of indirect natuurlijke personen geïdentificeerd kunnen worden zodat ook dit persoonsgegevens zijn in de zin van de AVG en de openbaarmaking zou resulteren in een schending van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen.

Er is ook een beslissing in die zin van de algemeen directeur van de gemeente van 22 juli 2020.

De gemeente besluit dat de informatie ook niet gedeeltelijk openbaar gemaakt kan worden, omdat de informatie waarop de absolute uitzonderingsgrond van toepassing is, niet gescheiden kan worden van de overige informatie.

5. Standpunt van de beroepsinstantie

Allereerst stelt de beroepsinstantie vast dat artikel 12, §2 en §5 van het reglement ambulante activiteiten op de openbare markten en op het openbaar domein en het reglement kermisactiviteiten op de openbare kermissen, goedgekeurd door de gemeente Overijse op 20 augustus 2024, voorziet dat beide registers geraadpleegd kunnen worden, conform artikel II.2 van het Bestuursdecreet. Het aangehaalde artikel regelt actieve openbaarheid, en stelt in het laatste lid het volgende:

“Er mag geen informatie verspreid worden die valt onder de uitzonderingen, vermeld in artikel II.34, II.35 of II.36.”

Ook art. 31, §3, van het Koninklijk besluit betreffende de uitoefening en de organisatie van de ambulante activiteiten van 24 september 2006 bevat voor het Vlaamse Gewest voor de registers van de kandidaturen een bepaling rond openbaarheid:

“Het register kan geraadpleegd worden overeenkomstig de wettelijke bepalingen betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten.”

En een gelijkaardige bepaling in art. 34 van dat Koninklijk besluit voor de registers van de standplaatsen toegewezen per abonnement van de openbare markt.

Een reglement kan echter, net zo min als wetten, decreten of in casu Koninklijke besluiten, een inbreuk plegen op een Europese verordening, in casu de AVG. De beroepsinstantie merkt tevens op dat het Koninklijk besluit verwijst naar de wettelijke bepalingen betreffende openbaarheid van bestuur o.a. in de gemeenten, met andere woorden met inbegrip van de uitzonderingen, vermeld in artikel II.34, II.35 of II.36 van het Bestuursdecreet.

De gemeente Overijse heeft als voorbeeld een aantal pagina's van beide registers bezorgd aan de beroepsinstantie. De beroepsinstantie stelt vast dat deze registers namen en adressen van natuurlijke personen bevatten. Ook als het gaat om rechtspersonen, is vaak de naam en het adres van een natuurlijk persoon opgenomen in de registers. Artikel II.34 2° van het Bestuursdecreet bepaalt dat, tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt. Deze bepaling laat 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.

Hoewel het hier om een absolute uitzonderingsgrond gaat waardoor er geen belangenafweging moet plaatsvinden tussen het door de uitzonderingsgrond beschermde belang met het belang van de openbaarheid, 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).

Artikel 22 van de Grondwet waarborgt uitdrukkelijk het recht op eerbiediging van het privéleven, net zoals artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dit doet. De bedoeling en het fundamentele uitgangspunt van de in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet bedoelde uitzonderingsgrond bestaat er precies in om het aan iedereen toegekende grondwettelijke recht op de eerbiediging van zijn privéleven te beschermen.

De beroepsinstantie oordeelt dat de namen en adressen van natuurlijke personen die voorkomen in de registers behoren tot hun persoonlijke levenssfeer en dat zij als persoonsgegevens van die natuurlijke personen ontegensprekelijk behoren tot het privéleven van de betrokkenen. Hetzelfde geldt voor de namen en voornamen van natuurlijke personen, die vermeld staan bij rechtspersonen. Het zijn tevens persoonsgegevens in de zin van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (verder AVG). Het privéleven vormt de kern van de persoonlijke levenssfeer (F. SCHRAM, Het decreet openbaarheid van bestuur. Een juridische analyse in historisch perspectief, Brugge, Vanden Broele, 247; Concl. Adv.Gen. bij HvJ 8 april 2014, nr. C-293/12, Digital Rights Ireland Ltd, nr. 61). Daarenboven is in casu de specifieke informatie over de te koop aangeboden producten informatie die kenmerkend is voor de economische identiteit van de betrokkenen, aan de hand waarvan natuurlijke personen direct of indirect geïdentificeerd kunnen worden, in de zin van de definitie van 'persoonsgegevens' in artikel 4 van de AVG.

Het openbaar maken van deze gegevens heeft aldus betrekking op de kern van een belang – het door artikel 22 van de Grondwet en het door artikel 8 EVRM aan eenieder toegekende recht op eerbiediging van zijn privéleven – dat de uitzonderingsgrond uit artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet wenst te beschermen tegen de openbaarheid van bestuur (RvS, nr. 234.609 dd. 2 mei 2016).

Verzoeker haalt artikel 13 aan van het reglement ambulante activiteiten op de openbare markten en op het openbaar domein en het reglement kermisactiviteiten op de openbare kermissen, goedgekeurd door de gemeente Overijse op 20 augustus 2024, dat de marktkramers verplicht zich te identificeren met een uithangbord aan het kraam, met de volgende informatie:

- naam en voornaam van de persoon die de ambulante handel uitoefent of van de persoon die het dagelijks bestuur binnen de rechtspersoon waarneemt;
- firmanaam of naam van de onderneming;
- gemeente van de maatschappelijke zetel of van de uitbatingszetel;
- KBO-nummer.

De beroepsinstantie merkt op dat de verplichting van een uithangbord ook vervat zit in artikel 21 van het Koninklijk besluit. Het verslag aan de Koning/Regering bij dit artikel is in dit kader van belang:

“Deze identificatie vormt een essentieel instrument in de strijd tegen het zwart werk en de oneerlijke concurrentie die eruit voortkomt. Bovendien biedt zij aan de consument de waarborg dat de gekochte producten aan een handelaar toebehoren. Deze waarborg is niet te verwaarlozen daar zij voor echt verklaard dat de verkoper over een machtiging beschikt om te verkopen, dat hij de vaardigheden heeft om dit te doen en dat hij het voorwerp is van regelmatige controles. Zij maakt het voor de koper ook mogelijk om, indien hij het wenst, de verkoper later te kunnen contacteren. De naleving van de identificatie is ongetwijfeld van aard om het vertrouwen van het publiek ten opzichte van de ambulante handelaar te herstellen en zijn cliënteel aan zich te binden. De ambulante handelaar heeft er dus alle belang bij om deze verplichting na te leven.”

Het doel van de registers anderzijds is, volgens de artikelen 31 en 34 van het Koninklijk besluit, de toewijzing van de standplaatsen.

Omwille van deze twee duidelijk verschillende doelstellingen, kan de verplichting van de uithangborden niet als reden aangehaald worden om de registers openbaar te maken. Daarenboven is de manier van kennisname anders. Via een inzage of afschrift van de registers, hoeft men zich niet ter plaatse te begeven om deze informatie te bekomen. De uithangborden tonen de persoonsgegevens tijdelijk tijdens de duur van de markt, voor de hierboven beschreven doelstellingen, terwijl een openbaarmaking van de registers permanent is. De registers zijn dus een andere verwerking van persoonsgegevens en moeten bijgevolg los gezien worden van de uithangborden. Tot slot merkt de beroepsinstantie nog op dat die uithangborden ook niet het adres moeten bevatten van de marktkramers, doch enkel de gemeente van de maatschappelijke zetel of van de uitbatingszetel.

De beroepsinstantie merkt nog op dat dit zeker geen reden is om het register van de kandidaturen openbaar te maken, gezien deze ook aanvragers van een standplaats omvat, die uiteindelijk geen standplaats toegewezen kregen en logisch gezien geen verplichting hebben om een uithangbord te plaatsen.

De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat de openbaarmaking van deze persoonsgegevens afbreuk doet aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betreffende personen en dat deze gegevens dan ook moet worden afgeschermd in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet.

In artikel II.50 §1 voorziet het Bestuursdecreet dat als de aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen op grond van artikel II.34, 2°, de beroepsinstantie contact opneemt met de betrokkene en vraagt of de aanvrager toestemming krijgt om alsnog toegang te krijgen tot het gevraagde bestuursdocument, als die toestemming nog niet is gevraagd door de betrokken overheidsinstantie. De beroepsinstantie beschikt niet over de contactgegevens van de betrokkenen en kan bijgevolg geen gevolg geven aan dit artikel.

Daarenboven is er conform de AVG geen rechtsgrond om deze persoonsgegevens te verwerken, in casu het openbaar maken van deze gegevens, nu artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet net deze verwerking, die afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer, uitsluit. De enige mogelijke rechtsgrond conform de AVG is de toestemming van de betrokkene, voorwaarde die tevens vervat zit in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet. In casu is deze niet voorhanden.

De beroepsinstantie merkt tot slot op dat wat betreft de openbaarmaking van de informatie met betrekking tot rechtspersonen, die geen éénmanszaak zijn en waarvoor geen namen van natuurlijke personen zijn opgenomen in de registers, er geen inbreuk is op de persoonlijke levenssfeer, noch op de AVG.

Het door verzoeker ingestelde beroep wordt om voormelde reden, wat betreft de persoonsgegevens van natuurlijke personen die voorkomen in beide register, dan ook als **ongegron**d beschouwd. De mogelijkheid van een gedeeltelijke openbaarmaking werd nagegaan, maar is in de praktijk in casu niet haalbaar, daar er dan enkel nog nietszeggende informatie overblijft in het register.

Voor de gegevens van de rechtspersonen in beide registers is het beroep **gegron**d op voorwaarde dat het geen éénmanszaken zijn en er geen namen van natuurlijke personen zijn opgenomen in de registers.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■, d.d. 23 april 2025 tegen de weigeringsbeslissing van de gemeente Overijse wordt als deels ontvankelijk en deels onontvankelijk en als deels gegrond en deels ongegrond beschouwd.

Bijgevolg dient de Gemeente aan verzoeker inzage of een afschrift te verlenen van de gegevens in het register van de kandidaturen en van de standplaatsen toegewezen per abonnement van de openbare markt, voor wat betreft de rechtspersonen, die geen éénmanszaken zijn, voor zover voor die rechtspersonen, geen gegevens van natuurlijke personen in deze registers zijn opgenomen.

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 11.44, §3, van het Bestuursdecreet).

Brussel, 15 mei 2025

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter