

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/2025/133

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 februari 2025 diende ■■■ (hierna: verzoeker), een verzoek in bij de gemeente Laakdal tot het bekomen van inzage in/afschrift van de volgende verkavelingsplannen:

- 644
- 19 en 19/1
- 438
- V072/04
- 214
- 170
- 341 en 341/1

Op 8 april 2025 werd de vraag van verzoeker gedeeltelijk geweigerd door de gemeente Laakdal.

Op 29 april 2025 diende verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie tegen deze gedeeltelijke weigeringsbeslissing d.d. 8 april 2025. Dit beroep werd geregistreerd op 30 april 2025.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 27 februari 2025.

De in beroep aangevochten beslissing van 8 april 2025 maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het ingediende beroep van verzoeker d.d. 29 april 2025 is ingesteld binnen de decretaal voorgeschreven termijn, conform artikel II.48, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroep is bijgevolg tijdig ingediend 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. Bestreden beslissing

In de bestreden beslissing d.d. 8 april 2025 weigert de gemeente Laakdal om een afschrift te verlenen van vijf van de negen gevraagde verkavelingsplannen omwille van de auteursrechtelijke bescherming ervan: *“Plannen genieten auteursrechtelijke bescherming indien het gedetailleerde plannen uitmaken die getuigen van een voldoende mate van creativiteit en oorspronkelijkheid. Deze plannen kunnen in de regel niet openbaar gemaakt worden via de openbaarheid van bestuur.”*

Kopie wordt geweigerd wat betreft verkavelingsplannen: 644, 19 en 19bis, 438 en 170.

De gemeente maakt daarbij verder het volgende onderscheid: *“Indien het betrokken verkavelingsplan getuigt van een voldoende mate aan creativiteit en oorspronkelijkheid, geniet het betrokken verkavelingsplan auteursrechtelijke bescherming en dient het verzoek tot openbaarmaking te worden afgewezen. Indien het betrokken verkavelingsplan daarentegen niet de persoonlijke stempel van de ontwerper draagt, dient afschrift te worden verleend.”*

2. Inhoud van het beroepschrift

Middels het indienen van zijn beroepschrift wenst verzoeker alsnog het gevraagde afschrift van de betrokken vijf verkavelingsplannen te verkrijgen. De argumentatie daarbij luidt als volgt:

“De gemeente beroept zich op het auteursrecht.

- 1. De regels inzake intellectuele eigendom zijn op federaal niveau terug te vinden in het Wetboek van Economisch Recht (WER), meer bepaald in artikel XI.165 en volgende, waarin is bepaald 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. Een grondplan dat een verdeling maakt van een deel van het gemeentelijk grondgebied is per definitie géén werk van letterkunde (WER Art. XI.172. § 1. Onder werken van letterkunde wordt verstaan de geschriften van welke aard ook, alsmede lessen, voordrachten, redevoeringen, preken of andere mondelinge uitingen van de gedachte.) of kunst.*
- 2. Het plan vormt samen met de voorschriften onafscheidbaar onderdeel van de collegebeslissing houdende het verlenen van de vergunning, een officiële akte van de overheid, en is om die reden niet onderworpen aan enig auteursrecht ingevolge: WER Art. XI.172 § 2. Er bestaat geen auteursrecht op officiële akten van de overheid.*

3. *Alle bepalingen van het WER gaan uit van intellectuele eigendom die kan resulteren in een pecuniaire vergoeding (o.a. WER Art. XI.167.1 § 1. De vermogensrechten zijn roerende rechten die overgaan bij erfopvolging en vatbaar zijn voor gehele of gedeeltelijke overdracht, volgens de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek. Zij kunnen onder meer worden [2 overgedragen]2 of in een gewone of exclusieve licentie worden ondergebracht.) Verkavelingsplannen zijn per definitie niet in de handel eens de vergunning werd bekomen.*

Een verkavelingsplan regelt, samen met de voorschriften en de voorwaarden in de vergunning, dwingend de ruimtelijke invulling van specifieke delen van het grondgebied. Dergelijke beleidsdocumenten dienen voor iedere rechtsonderhorige raadpleegbaar te zijn naar analogie met de BPA's, RUP's, APA's, GRUP's, Gewestplannen enz. én met de mogelijkheden in WallonMap waarvan u hier onder printscreens vindt die aantonen dat verkavelingsplannen vrijelijk raadpleegbaar zijn. Het auteursrecht is federaal geregeld, wat in Wallonië daarrond kan moet dus per definitie ook in Vlaanderen kunnen. Benieuwd wat het Grondwettelijk Hof zou vinden van deze ongelijke behandeling."

3. Standpunt van de beroepsinstantie

In het Bestuursdecreet komt de bescherming van het auteursrecht niet als uitzondering voor. 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. Echter, het Bestuursdecreet laat 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.

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 beroepsinstantie is van oordeel dat verkavelingsplannen in principe onder het auteursrecht kunnen vallen op voorwaarde dat zij van oorspronkelijkheid getuigen, wat inhoudt dat het werk de persoonlijke stempel draagt van de auteur. Dit dient geval per geval te worden beoordeeld. Indien het werk voor auteursrechtelijke bescherming in aanmerking komt, ontstaat deze bescherming van rechtswege.

In de praktijk zullen verkavelingsplannen echter in veel gevallen niet in aanmerking komen voor auteursrechtelijke bescherming aangezien ze veelal niet zullen voldoen aan de originaliteitsvereiste. Dat zal enkel het geval zijn indien het plan creatief en origineel is uitgewerkt, zoals bijvoorbeeld een uniek stedenbouwkundig ontwerp of een bijzonder vormgegeven verkavelingstekening. In die uitzonderlijke gevallen kan sprake zijn van auteursrechtelijke bescherming, doch kan tegelijk ook een *gedeeltelijke* openbaarmaking van *bepaalde* plannen van het project mogelijk zijn.

Toegepast op het voorliggende beroep, is de beroepsinstantie van oordeel dat de betrokken plannen waarvan de openbaarmaking is geweigerd (zijnde de plannen 644, 19 en 19bis, 438 en 170), niet voldoen aan de originaliteitsvereiste van artikel WI.165 en volgende van het Wetboek Economisch Recht.

- Plan 19 bevat enkel de verdeling van een grond in 7 loten;
- Plan 19bis bevat enkel de verdeling van een grond in 6 loten;
- Plan 170 bevat enkel een rudimentair oriëntatieplan, occupatieplan, opmetingsplan en een dwarsprofiel van rijksweg 'Steenbergen';
- Plan 438 bevat enkel de verdeling van een grond in 2 loten;

- Plan 644 bevat enkel de verdeling van een grond in 9 loten.

Nu aan deze basisvoorwaarde voor de auteursrechtelijke bescherming niet is voldaan, geldt de auteursrechtelijke bescherming voor de betrokken plannen niet, en dienen de uitzonderingen op deze regelgeving (mogelijkheid tot kopie na verloop van een periode van 70 jaar na het overlijden van de auteur, mogelijkheid tot kopie mits toestemming van de auteur, mogelijkheid tot kopie voor intern gebruik, mogelijkheid tot kopie in functie van het goede verloop van een administratieve, parlementaire of gerechtelijke procedure) niet verder onderzocht te worden.

Tot slot stelt de beroepsinstantie vast dat de plannen nog wel enkele persoonsgegevens van natuurlijke personen bevatten: namen, adressen, telefoonnummers, handtekeningen... Deze informatie mag niet vrijgegeven worden in toepassing van de uitzonderingsgrond, voorzien in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet. Op grond van voormelde decreetartikel wijst een overheidsinstantie een aanvraag tot openbaarmaking af indien de openbaarmaking afbreuk doet 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 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 is van oordeel dat de vermelde persoonsgegevens ontegensprekelijk behoren tot de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Het vrijgeven hiervan zou wel degelijk een inbreuk uitmaken op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van die personen. 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) en ook het professionele leven raakt aan deze kern.

Het openbaar maken van deze informatie 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).

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 betrokkenen en vraagt of de aanvrager toestemming krijgt om alsnog toegang te krijgen tot hun informatie die behoort tot de persoonlijke levenssfeer. Deze toestemming is op heden niet voorhanden.

Daarenboven is er conform de Algemene Verordening Gegevensbescherming (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. Zoals reeds vermeld is deze toestemming op heden niet voorhanden.

De beroepsinstantie vestigt de aandacht op het feit dat, conform artikel II.45 Bestuursdecreet, een aanvraag tot openbaarheid gedeeltelijk moet worden ingewilligd indien de informatie waarop een uitzondering van toepassing is, 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. Volgens het oordeel van de beroepsinstantie is dat in casu effectief het geval.

De beroepsinstantie is ten slotte van oordeel dat er geen andere wettelijke of decretale weigeringsgronden voorhanden zijn die zich verzetten tegen de gedeeltelijke -geanonimiseerde- openbaarmaking van de betrokken verkavelingsplannen.

Het ingestelde beroep wordt voor de vijf verkavelingsplannen waarvan de gemeente Laakdal het afschrift heeft geweigerd dan ook **als gedeeltelijk gegrond** beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 29 april 2025 tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing d.d. 8 april 2025 van de gemeente Laakdal wordt als ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond beschouwd.

Bijgevolg dient de gemeente Laakdal de vijf verkavelingsplannen die het voorwerp uitmaken van dit beroep in geanonimiseerde vorm te bezorgen aan ■■■.

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, 20 mei 2025

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter