

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/2025/136

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 3 april 2025 diende ■■■ (hierna: verzoeker), een verzoek in bij de provincie West-Vlaanderen om een afschrift te krijgen van het bezwaarschrift van advocatenkantoor LDR in het kader van het openbaar onderzoek over het provinciaal RUP Toeristische ontsluiting Middelkerke.

Op 28 april 2025 volgde een weigeringsbeslissing van de provincie West-Vlaanderen.

Op 2 mei 2025 diende verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie tegen deze weigeringsbeslissing.

Dit beroep werd geregistreerd op 5 mei 2025.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 3 april 2025.

De bestreden beslissing dateert van 28 april 2025. 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').

Op 2 mei 2025 diende verzoeker beroep in tegen vermelde beslissing.

Het 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. Oorspronkelijk verzoek

Met zijn oorspronkelijk verzoek d.d. 3 april 2025 wenste verzoeker een afschrift te krijgen van het bezwaarschrift van advocatenkantoor LDR in het kader van het openbaar onderzoek over het provinciaal RUP Toeristische ontsluiting Middelkerke.

2. Bestreden beslissing

De provincie West-Vlaanderen weigerde op 28 april 2025 om in te gaan op het openbaarheidsverzoek op basis van de volgende argumentatie:

“De aanvraag heeft betrekking op een bestuursdocument dat milieu-informatie bevat, aangezien het gevraagde bestuursdocument een inspraakreactie betreft in het kader van een openbaar onderzoek ter voorbereiding van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Er wordt geen afschrift verleend aan het gevraagde bestuursdocument omwille van de volgende redenen:

a- u vraagt een welbepaald bezwaarschrift van een welbepaalde indiener op. Het louter bezorgen van dit bestuursdocument kan leiden tot de identificatie van de indiener. Een bezwaarschrift ingediend door een natuurlijke persoon leidt tot rechtstreekse identificatie van de natuurlijke persoon. Indien een bezwaarschrift werd ingediend door een rechtspersoon, leidt deze rechtspersoon tot de natuurlijke personen achter de rechtspersoon, via onder meer de publicaties in het Belgisch Staatsblad en de Kruispuntbank van Ondernemingen. De naam van deze natuurlijke personen, alsook andere gegevens, zoals adresgegevens, behoren in principe tot de persoonlijke levenssfeer. (art. art. II.36, §1, tweede lid, 1°, van het bestuursdecreet van 7 december 2018);

b- er wordt geen openbaarheid verleend aan het bestuursdocument, aangezien het bestuursdocument informatie bevat die door een derde is verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht is en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is met de openbaarheid instemt. De derde stemt niet in met de openbaarmaking van het gevraagde bestuursdocument (art. art. II.36, § 1, tweede lid, 5°, van het bestuursdecreet van 7 december 2018);

c- het opgevraagde bezwaarschrift werd ingediend naar aanleiding van het openbaar onderzoek in het kader van de voorbereiding van het RUP Toeristische ontsluiting Middelkerke. Op 27 maart 2025 keurde de provincieraad van West-Vlaanderen dit PRUP definitief goed. Op dit ogenblik bestaat nog steeds de mogelijkheid om beroep tegen het RUP Toeristische ontsluiting Middelkerke in te dienen bij de Raad van State. Om te garanderen dat eenieder in de mogelijkheid is om een eerlijk proces te krijgen, kan dit bestuursdocument niet worden bezorgd. (art. II.36, § 1, tweede lid, 8°, van het bestuursdecreet van 7 december 2018).”

3. Beroepschrift

Met het beroep van 2 mei 2025 wenst verzoeker alsnog de gevraagde inzage te bekomen. De argumentatie daarvoor luidt als volgt:

“(3a) In de bestreden beslissing wordt de openbaarheid geweigerd omdat het louter bezorgen van dit bestuursdocument kan leiden tot de identificatie van de indiener. Een bezwaarschrift ingediend door een natuurlijke persoon leidt tot rechtstreekse identificatie van de natuurlijke persoon. Indien een bezwaarschrift werd ingediend door een rechtspersoon, leidt deze rechtspersoon tot de natuurlijke personen achter de rechtspersoon, via onder meer de publicaties in het Belgisch Staatsblad en de Kruispuntbank van Ondernemingen. De naam van deze natuurlijke personen, alsook andere gegevens, zoals adresgegevens, behoren in principe tot de persoonlijke levenssfeer. (art. art. 11.36, § 1, tweede lid, 1°, van het bestuursdecreet van 7 december 2018);

Repliek: het weigeringsmotief gaat niet op aangezien er kan volstaan worden met de aanbieding in geanonimiseerde vorm. Zelfs al laat dit identificatie toe van de auteur van het bezwaarschrift, zijnde het advocatenkantoor LDR, daarmee is nog niet geweten welke advocaat van dat kantoor het bezwaarschrift heeft opgemaakt en nog veel minder is daarmee geweten voor welke cliënt dat bezwaarschrift is opgesteld. In ondergeschikte orde wordt de beroepsinstantie verzocht om kopie van het gevraagde bestuursdocument te bezorgen samen met alle andere bezwaren zodat rechtstreekse identificatie onmogelijk wordt gemaakt (...).

(3b) Tweede weigeringsmotief is dat het bestuursdocument informatie bevat die door een derde is verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht is en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is met de openbaarheid instemt. De derde stemt niet in met de openbaarmaking van het gevraagde bestuursdocument (art. art. 11.36, § 1, tweede lid, 5°, van het bestuursdecreet van 7 december 2018).

Repliek: het weigeringsmotief gaat niet op aangezien het bestuursdocument in geanonimiseerde vorm kan worden aangeboden. Het weigeringsmotief gaat bovendien niet op aangezien het bestuursdocument reeds is verwerkt in het advies van de PROCORO van oktober 2024 (...).”

4. Beoordeling door de beroepsinstantie

Om met kennis van zaken over het beroep te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie op 6 mei 2025 contact opgenomen met de provincie West-Vlaanderen, vooreerst om kennis te kunnen nemen van het betrokken bezwaarschrift en tevens om de provincie in de gelegenheid te stellen om wat meer duiding te verstrekken over dit dossier.

De provincie West-Vlaanderen heeft intussen de nodige informatie verstrekt aan de beroepsinstantie, aan wie het thans toekomt om te oordelen over het beroep.

De beroepsinstantie is vooreerst van oordeel dat het gevraagde bezwaarschrift inderdaad als milieu-informatie te beschouwen is. Het bezwaarschrift kadert immers in het openbaar onderzoek over het provinciaal RUP Toeristische ontsluiting Middelkerke, zijnde een materie van Ruimtelijke Ordening die in beginsel milieugerelateerd is.

De vraag of het bezwaarschrift al dan niet openbaar kan worden gemaakt wordt bijgevolg vooreerst onderzocht vanuit de toepasselijkheid van artikel 11.36, §1, tweede lid, 1° van het Bestuursdecreet. Deze decreetbepaling bevat de verplichting om, behoudens toestemming van de betrokkene, een aanvraag af te wijzen als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Deze bepaling laat bijgevolg 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.36, §1, tweede lid, 1° 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). Het zijn tevens persoonsgegevens in de zin van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (verder AVG).

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 II.36, §1, tweede lid, 1° 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 merkt op dat bij het onderzoek naar de uitzonderingsgrond met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer moet worden nagegaan of er al dan niet sprake is van informatie in een bestuursdocument die op de persoonlijke levenssfeer betrekking heeft. Dit is in casu het geval aangezien het bezwaarschrift naamgegevens bevat, alsook het mailadres van de indiener.

Echter, verzoeker heeft duidelijk aangegeven dat akkoord wordt gegaan met het bezorgen van een geanonimiseerde versie van het bezwaarschrift, zodat dit punt niet langer een obstakel vormt om tot vrijgave van het bezwaarschrift over te gaan. In artikel II.45 §2 voorziet het Bestuursdecreet immers 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. Dergelijke scheiding van informatie is in casu mogelijk aangezien het bezwaarschrift slechts op enkele plaatsen de vermelde persoonsgegevens (namen en mailadressen van natuurlijke personen) bevat.

Het bezwaarschrift bevat verder ook nog de naam, het adres en het kbo-nummer van de naamloze vennootschap namens wie het bezwaar werd ingediend door LDR-advocaten. Aangezien de bezwaarindiener een rechtspersoon is, net zoals LDR-advocaten zelf overigens, is de bescherming van de persoonlijke levenssfeer hier niet aan de orde. Deze bescherming geldt immers uitsluitend voor natuurlijke personen.

Het eerste weigeringsmotief van de provincie West-Vlaanderen wordt aldus door de beroepsinstantie niet bijgetreden.

Het tweede weigeringsmotief van de provincie West-Vlaanderen vraagt een onderzoek naar de toepassing van artikel II.36, §1, tweede lid, 5° van het Bestuursdecreet. Deze decreetbepaling bepaalt dat een instantie een aanvraag tot openbaarmaking kan afwijzen als het gaat om bestuursdocumenten die informatie bevatten die door een derde werd verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht werd en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld, tenzij die derde met de openbaarmaking instemt. Uit een letterlijke lezing van deze bepaling blijkt dat deze uitzonderingsgrond slechts kan worden ingeroepen, voor zover voldaan is aan twee cumulatieve voorwaarden: ten eerste moet het gaan om informatie die een derde

vrijwillig heeft verstrekt aan de overheid, zonder dat hij daartoe wettelijk, decretaal of anderszins verplicht was, en ten tweede moet die derde die vrijwillig meegedeelde informatie uitdrukkelijk als vertrouwelijk hebben bestempeld. Dat het om een cumulatieve voorwaarde gaat, blijkt voldoende uit het gebruik in art. 13, 6° van het woord “en”.

In casu is de beroepsinstantie van oordeel dat het betrokken bezwaarschrift weliswaar beschouwd kan worden als een bestuursdocument dat informatie bevat die door een derde verstrekt werd zonder dat hij daartoe verplicht is, maar tegelijk stelt de beroepsinstantie vast dat de vertrouwelijkheid niet in het bezwaarschrift d.d. 27 juni 2024 zelf wordt gevraagd, doch slechts achteraf, met name in een mailbericht van 28 april 2025. Dit volstaat niet om te voldoen aan de voorwaarden van artikel II.36, §1, tweede lid, 5° van het Bestuursdecreet. De tweede van de twee voormelde cumulatieve voorwaarden van dit artikel is dus niet vervuld, zodat ook deze uitzonderingsgrond niet met succes kan worden ingeroepen door de provincie West-Vlaanderen.

Het tweede weigeringsmotief van de provincie West-Vlaanderen wordt aldus door de beroepsinstantie niet bijgetreden.

Het derde weigeringsmotief van de provincie West-Vlaanderen vraagt een onderzoek naar de toepassing van artikel II.36, §1, tweede lid, 8° van het Bestuursdecreet. Deze decreetbepaling bepaalt dat een aanvraag tot openbaarmaking moet worden afgewezen als de overheidsinstantie van oordeel is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te verkrijgen. Het gaat om een relatieve uitzonderingsgrond. Hierbij moet eerst worden onderzocht of de openbaarmaking het beschermde belang schaadt. Als er belangenschade is, moet vervolgens het te beschermen belang worden afgewogen tegen het belang van de openbaarheid. De openbaarheid mag dan enkel worden bevolen als daarmee een hoger belang wordt gediend dat zwaarder weegt dan het door de uitzonderingsgrond beschermde belang. De uitzonderingsgrond beoogt het eerlijk verloop van de rechtspleging te vrijwaren. Een essentieel onderdeel van het recht op een eerlijk proces is immers het beginsel van de “gelijkheid der wapens in een proces”. Dit beginsel van de wapengelijkheid houdt in dat elke partij het recht heeft haar argumenten te doen gelden in omstandigheden die haar niet benadelen ten opzichte van de tegenpartij.

De bestaansreden van voormelde uitzonderingsgrond ligt vooral bij het verhinderen dat de openbaarheid van bestuur afbreuk zou doen aan de wapengelijkheid. Deze uitzonderingsgrond is een correctief op de openbaarheid om te beletten dat een instantie zou worden verplicht in een rechtsgeding de tegenpartij informatie ter beschikking te stellen die vervolgens tegen haar (of een andere aan openbaarheid onderworpen overheidsinstantie) wordt uitgespeeld.

De bedoelde uitzonderingsgrond mag evenwel niet op een abstracte manier worden ingeroepen zodat concreet moet worden aangetoond dat het gevraagde bestuursdocument verband houdt met een bestaand rechtsgeding en tegen een bestuursinstantie kan worden aangewend.

De beroepsinstantie stelt vast dat de provincie West-Vlaanderen deze derde uitzonderingsgrond aanvoert zonder het bewijs te leveren van een effectief hangende rechtsgeding. Integendeel wordt door de provincie verwezen naar een mogelijk toekomstig rechtsgeding: *“Het opgevraagde bezwaarschrift werd ingediend naar aanleiding van het openbaar onderzoek in het kader van de voorbereiding van het PRUP Toeristische ontsluiting Middelkerke. Op 27 maart 2025 keurde de provincieraad van West-Vlaanderen dit PRUP definitief goed. Op dit ogenblik bestaat nog steeds de mogelijkheid om beroep tegen het PRUP Toeristische ontsluiting Middelkerke in te dienen bij de Raad van State. Om te garanderen dat eenieder in de mogelijkheid is om een eerlijk proces te krijgen, kan dit bestuursdocument niet worden bezorgd. (art. II.36, § 1, tweede lid, 8°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018).”*

De beroepsinstantie heeft tot op heden van de provincie West-Vlaanderen geen bericht gekregen over een effectief, officieel betekend beroep dat zou zijn ingediend bij de Raad van State tegen het betrokken PRUP. Deze vaststelling volstaat om de door de provincie ingeroepen uitzonderingsgrond af te wijzen, nu deze enkel kan toegepast worden voor effectief hangende rechtsgedingen, en niet voor toekomstige procedures.

Ten overvloede wijst de beroepsinstantie erop dat de provincie West-Vlaanderen, nu niet wordt aangetoond dat er een effectief rechtsgeding hangende is, logischerwijze ook niet in staat is om aan te tonen dat de openbaarmaking van het betrokken bezwaarschrift, rekening houdend met de concrete en specifieke omstandigheden die voorliggen, al dan niet afbreuk zou doen aan de wapengelijkheid, in die zin dat een partij op grond van de openbaarheid van bestuur zou kunnen worden verplicht om stukken in het gerechtelijk debat te brengen die tegen haar zaak pleiten. Om dezelfde reden is de provincie niet in staat om het belang van de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 4° van het Bestuursdecreet (hangend rechtsgeding) af te wegen tegenover het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend. Het gaat hierbij om een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Dit betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover het belang dat met de uitzondering beschermd worden. Het gaat om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort. De provincie biedt op deze vereisten van de uitzonderingsgrond van artikel II.36, §1, tweede lid, 8° van het Bestuursdecreet geen antwoord.

Verwijzend naar wat hiervoor werd uiteengezet, concludeert de beroepsinstantie dat het beroep **gegrond** is in de hierna vermelde mate.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepsschrift d.d. 2 mei 2025 van ■■■ gericht tegen de weigeringsbeslissing d.d. 28 april 2025 van de provincie West-Vlaanderen is ontvankelijk en gegrond.

Bijgevolg dient de provincie West-Vlaanderen een afschrift van het **geanonimiseerde** bezwaarschrift (met weglating van de persoonsgegevens van de erin voorkomende natuurlijke personen) van het advocatenkantoor LDR, dat werd ingediend in het kader van het openbaar onderzoek over het PRUP Toeristische ontsluiting Middelkerke, te bezorgen.

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 de gevraagde bestuursdocumenten te hergebruiken, als vermeld in titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

Brussel, 27 mei 2025

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter