

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 209.086 van 23 november 2010
in de zaak A. 194.098/X-14.413.**

In zake : Michel BEULS
wonende te
3690 ZUTENDAAL
Grotstraat 34

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Patrick Devers
kantoor houdend te 9000 GENT
Kouter 71-72
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 september 2009, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 6 augustus 2009 van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie - afdeling openbaarheid van bestuur, waarbij het beroep van Michel BEULS tegen de ontstentenis van een beslissing van de gemeente Zutendaal in verband met zijn verzoek tot openbaarmaking van een aantal bestuursdocumenten ontvankelijk, doch ongegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Rudi Van Der Gucht heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 oktober 2010.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Hendrik Vermeire, die loco advocaat Patrick Devers verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Rudi Van Der Gucht heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 18 juni 2009 richt de verzoeker zich per e-mail tot de gemeentesecretaris van de gemeente Zutendaal met een “aanvraag tot afleveren van”:

- een “afdruk of copie” van het algemeen plan van aanleg (hierna: APA) van de gemeente Zutendaal, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 16 maart 1965, en
- een “afdruk of copie” van “staatsblad/tekst/aard/nr/publicatie datum-paginnummer” van het voormelde koninklijk besluit van 16 maart 1965.

3.2. Op 19 juni 2009 antwoordt de gemeentesecretaris via e-mail het volgende:

“Uw aanvraag is in behandeling, maar zoals ik U reeds mondeling bij ons onderhoud meedeelde heb ik een probleem met het vinden van het KB van 16 maart 1965.

Ik houd U op de hoogte.

Heb aub nog eventjes geduld”.

3.3. Per e-mail van 6 juli 2009 informeert de verzoeker nogmaals naar een stand van zaken. Diezelfde dag antwoordt de gemeentesecretaris via e-mail dat hij nog steeds niet over een afschrift van het koninklijk besluit van 16 maart 1965 houdende goedkeuring van het APA van de gemeente Zutendaal beschikt en dat hij de verzoeker een bericht zal geven van zodra dat wel het geval is.

3.4. Op 23 juli 2009 richt de verzoeker zich tot de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, wijzende op de sinds de initiële aanvraag verstreken termijn.

3.5. Bij schrijven van 23 juli 2009 deelt de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie aan de gemeente Zutendaal mee dat de verzoeker bij haar beroep heeft ingediend tegen de ontstentenis van beslissing met betrekking tot het verzoek om een afschrift te bekomen van het APA van de gemeente Zutendaal en het desbetreffende koninklijk besluit van 16 maart 1965.

Per e-mail van 27 juli 2009 informeert een lid van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie bij de gemeentesecretaris van de gemeente Zutendaal of de opgevraagde stukken beschikbaar zijn op de diensten en wat desgevallend de redenen zijn waarom geen kopie van deze documenten werd verstrekt.

3.6. Op 27 juli 2009 antwoordt de gemeentesecretaris van de gemeente Zutendaal via e-mail het volgende:

“Wij beschikken over de volgende documenten:

1. een doorslag op flinterdun papier van het KB van 16 maart 1965
2. een gekleurde versie van het APA gehecht aan het KB van 16 maart 1965 op formaat 95 cm X 85 cm.
3. een kopie van het KB van 3 augustus 1979 houdende de opheffing van het KB van 16 maart 1965 houdende de goedkeuring van het algemeen plan van aanleg van de gemeente Zutendaal.

Tijdens een persoonlijk onderhoud met de heer Beuls, heb ik hem de toelating gegeven om van dit APA foto's te maken.

Hij vroeg me toen naar het Belgisch Staatsblad waarin het KB van 16 maart 1965 waarbij dit plan werd vastgesteld, verschenen is.

Ik kon hem dit Belgisch Staatsblad en dienvervolgens het bewuste KB niet voorleggen.

Ik heb ondertussen in de archieven van de gemeente een doorslag teruggevonden, maar we bezitten geen origineel.

Ik zal de heer Beuls kopie bezorgen van de onder 1. en 3. vermelde documenten.

Ik zal U hiervan kopie bezorgen.

Van het APA zelf kan ik geen kopie maken, aangezien het formaat veel te groot is en we in de gemeente niet beschikken over een kopieertoestel dat een dergelijk formaat kan kopiëren.

Indien U nog vragen heeft kan U me steeds contacteren”.

3.7. Bij het bestreden besluit van 6 augustus 2009 wordt het beroep van de verzoeker door de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie ontvankelijk, doch ongegrond verklaard. Dit besluit is als volgt gemotiveerd:

“Overwegende dat overeenkomstig artikel 7, tweede lid van het decreet van 26 maart 2004 het recht op passieve openbaarheid betrekking heeft op bestuursdocumenten; dat op grond van deze bepaling elke instantie in principe verplicht is aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten;

Overwegende dat de openbaarmaking slechts kan geweigerd worden, mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen 11 tot en met 15 van voormeld decreet;

Overwegende dat de verzoeker in casu beroep heeft ingesteld omdat hij geen afschrift mocht ontvangen van het Algemeen Plan van Aanleg (APA) van de gemeente Zutendaal evenals van het bijhorende K.B. van 16 maart 1965 (zoals gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad) waarmee dit APA werd goedgekeurd;

Overwegende dat uit onderzoek door de beroepsinstantie is gebleken dat de gemeente Zutendaal op 30 juli 2009 een e-mailbericht heeft gericht aan verzoeker, waarin als bijlage de volgende stukken worden overgemaakt:

- een voor eensluidend verklaarde doorslag van het K.B. van 16 maart 1965 houdende de vaststelling van het APA van de gemeente Zutendaal;
- een gedeeltelijke kopie van het APA met daarop de goedkeuringsstempel;
- een kopie van het K.B. van 3 augustus 1979 houdende de opheffing van het voornoemde APA;

Overwegende dat verzoeker met een e-mailbericht van 30 juli 2009 aan de beroepsinstantie heeft laten weten dat hij geen genoegen neemt met het antwoord van de gemeente;

Overwegende dat (1) voor wat betreft het K.B. van 16 maart 1965, verzoeker een kopie wenst van het K.B. uit het Belgisch Staatsblad en bijgevolg geen genoegen neemt met de voor eensluidend verklaarde kopie die door de gemeente werd overgemaakt;

Overwegende dat de gemeentesecretaris van de gemeente Zutendaal ten aanzien van de beroepsinstantie heeft bevestigd niet te beschikken over het Belgisch Staatsblad waarin het K.B. van 16 maart 1965 werd gepubliceerd;

Overwegende dat de gemeente Zutendaal uiteraard enkel de documenten kan overmaken waarover zij beschikt, zodat het beroep wat dit onderdeel betreft ongegrond wordt verklaard.

Overwegende dat (2) verzoeker voorts heeft verzocht om een afschrift te bekomen van het Algemeen Plan van Aanleg (APA) van de gemeente Zutendaal;

Overwegende dat de gemeente Zutendaal op 30 juli 2009 slechts een gedeeltelijke kopie heeft bezorgd van het APA, met de mededeling dat verzoeker van dit plan reeds uitvoerig foto's heeft gemaakt tijdens een bijeenkomst met de gemeentesecretaris op 4 juni 2009;

Overwegende dat de gemeente ten aanzien van de beroepsinstantie heeft verklaard dat het technisch niet mogelijk is om een kopie te maken van het APA omdat het formaat veel te groot is (95 cm x 85 cm) en de gemeente niet beschikt over een kopieertoestel dat toelaat om plannen met dergelijke omvang te kopiëren;

Overwegende dat overeenkomstig artikel 7, tweede lid van het decreet van 26 maart 2004 de aanvrager de openbaarheid kan vragen op drie wijzen; het verlenen van inzage, het verschaffen van uitleg of het overhandigen van een afschrift van de gewenste bestuursdocumenten;

Overwegende dat overeenkomstig artikel 17, § 1, tweede lid, van het decreet van 26 maart 2004 de aanvrager zelf de vorm kan bepalen en op welke manier de gevraagde documenten bij voorkeur ter beschikking worden gesteld (afschrift of inzage); dat die voorkeur dient te worden gerespecteerd, tenzij de gevraagde wijze redelijkerwijs onverantwoord is (art. 20, § 1, derde lid van het decreet);

Overwegende dat in casu verzoeker duidelijk heeft gevraagd om, naast de inzage van het APA, eveneens een afschrift ervan te bekomen; dat het technisch echter niet vanzelfsprekend is om plannen met een formaat van 95 cm x 85 cm te kopiëren en dat de gemeente Zutendaal zelf niet beschikt over een kopieertoestel dat dergelijk formaat kan kopiëren;

Overwegende dat het voor de gemeente redelijkerwijze bijgevolg niet mogelijk is om een afschrift te bezorgen van de gevraagde plannen; dat de gemeente dan ook in overeenstemming met het decreet van 26 maart 2004

heeft gehandeld door inzage te verlenen van het APA en verzoeker toe te laten foto's te maken van het APA;

Overwegende dat het beroep wat dit onderdeel betreft ongegrond wordt verklaard”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4.1. De verwerende partij werpt op dat het beroep tot nietigverklaring onontvankelijk is wegens gebrek aan het rechtens vereiste belang.

Deze exceptie wordt in de memorie van antwoord als volgt uiteengezet:

“6. Zoals uit het schrijven van de Vlaams ombudsman van 8 oktober 2009 blijkt heeft de verzoeker, pendente lite, een afschrift bekomen van de publicatie in het Belgisch Staatsblad van het K.B. van 16 maart 1965. De verzoeker heeft derhalve geen actueel belang meer bij dit deel van zijn annulatieberoep.

7. Wat betreft het Algemeen Plan van Aanleg van de gemeente Zutendaal, zoals goedgekeurd bij het K.B. van 16 maart 1965 (en zoals opgeheven bij K.B. van 3 augustus 1979) zelf, heeft de verzoeker op zijn openbaarheidsvraag, het volgende bekomen, voorafgaand aan het thans voor Uw Raad bestreden besluit:

- inzage in het volledige document, met desgewenst uitleg van de gemeentesecretaris (ter gelegenheid van het persoonlijk onderhoud op 4 juni 2009);

- toelating om van dat volledige document foto's te nemen naar eigen believen, hetgeen geschiedde (eveneens op 4 juni 2009);

- toesturing, door de gemeente, op 30 juli 2009, van een gedeeltelijke kopie van het document (plan), met name het deel waarop de ministeriële goedkeuringstempel was aangebracht.

Het komt de verwerende partij voor dat, deze drie (3) elementen samen genomen, onafgezien van de bepalingen van de artikelen 7, 17 en 20 van het openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004, het doel van het decreet (en van het in artikel 32 van de Grondwet bedoelde sociaal grondrecht) bereikt is: de verzoeker heeft inzage (en uitleg) gekregen over het door hem bedoelde bestuursdocument, hij heeft zelf vrij foto's kunnen nemen van het volledige document en hij heeft een kopie bekomen van een deel van dat document, met name dat deel waarop de ministeriële goedkeuringsstempel voorkomt.

Kortom, de verzoeker is inhoudelijk volledig op de hoogte van het door hem bedoelde document (het plan houdende het APA Zutendaal) en hij kan het (foto's en kopie samen, in voorkomend geval aangevuld met het K.B. van 16 september 1965 en de publicatie daarvan in het Belgisch Staatsblad) met de nodige bewijskracht aanwenden waar en wanneer hij zulks wenst.

In die omstandigheden mist de verzoeker het vereiste belang om tegen het besluit van de Beroepsinstantie van 6 augustus 2009 bij Uw Raad op te komen”.

4.2. Zoals blijkt uit een schrijven van 8 oktober 2009 van de Vlaamse ombudsman heeft de verzoeker inmiddels een afschrift bekomen van de publicatie in het Belgisch Staatsblad van het koninklijk besluit van 16 maart 1965 houdende de goedkeuring van het APA van de gemeente Zutendaal.

Wat betreft zijn aanvraag tot het bekomen van “een afdruk of copie” van het voormelde koninklijk besluit van 16 maart 1965, heeft de verzoeker aldus genoegdoening gekregen, zodat hij geen actueel belang meer heeft bij dit onderdeel van zijn annulatieberoep.

4.3. Voor wat betreft verzoekers aanvraag tot het bekomen van een “afdruk of copie” van het APA van de gemeente Zutendaal, valt het onderzoek van de exceptie samen met het onderzoek van de grond van de zaak.

V. Onderzoek van de middelen

A. Enig middel

Standpunt van de partijen

5.1.1. De verzoeker put een enig middel uit de schending van de artikelen 7 en 17 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.

In dit middel voert de verzoeker aan dat gemeentebesturen er reeds sinds het koninklijk besluit van 22 oktober 1971 tot uitvoering van artikel 63 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw gewijzigd bij de wetten van 22 april 1970 en 22 december 1970, toe gehouden zijn aan personen die er om verzoeken afdrukken of uittreksels van algemene en bijzondere gemeentelijke plannen van aanleg af te geven. Verder stelt verzoeker dat elke instantie overeenkomstig artikel 7 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van

bestuur verplicht is aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten. De verzoeker stelt dat nergens in het decreet is vermeld dat het niet voorhanden zijn van een kopieertoestel voor het formaat van het gewenste bestuursdocument een uitzondering kan zijn op deze verplichting. Tevens staat nergens de verplichting opgenomen als zou het kopiëren of afdrukken “op en door de gemeente” moeten gebeuren “op een apparaat van hun”. Het verzoek bij de beroepsinstantie kon volgens de verzoeker dan ook niet worden afgewezen om reden dat het voor de gemeente redelijkerwijze niet mogelijk is om een afschrift te bezorgen van de gevraagde plannen. Voorts wijst de verzoeker er op dat er door de gemeente Zutendaal geen doorverwijzing gebeurd is conform artikel 17, § 3 van het openbaarheidsdecreet.

5.1.2. In haar memorie van antwoord verwijst de verwerende partij vooreerst naar de inhoud van de artikelen 7, 17 en 20 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur. Ze stelt dat de verplichtingen uit dit decreet met betrekking tot het APA van de gemeente Zutendaal werden ingevuld, enerzijds door de verzoeker volledige inzage te geven in het plan, waarbij hem desgewenst uitleg werd verstrekt en waarbij hem werd toegelaten, naar believen, foto's te nemen van het volledige plan en anderzijds door hem een gedeeltelijke kopie van het plan, met name het gedeelte met de ministeriële goedkeuringstempel, te bezorgen. De verwerende partij voert aan dat, gezien de afmetingen van het plan, namelijk 95 cm x 85 cm, en gezien de omstandigheid dat de gemeente niet beschikt over een adequaat fotokopieerapparaat om kopies te nemen van stukken met dergelijke afmetingen, de gemeente haar verplichtingen uit het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, op afdoende wijze is nagekomen. Voorts wijst ze er op dat het ter beschikking stellen van een volledige kopie van het bedoelde plan door de gemeente in casu zou impliceren dat de gemeente een beroep zou moeten doen op een derde dienstverlener, hetgeen geen verplichting is die is ingeschreven in het betrokken decreet, ook niet in het artikel 20, §3, in fine van het decreet, nu de kostprijs waarvan sprake in dit artikel volgens de verwerende partij enkel de kostprijs betreft verbonden aan het handelen van de eigen personeelsleden van de bestuursinstantie.

5.1.3. In zijn memorie van wederantwoord betoogt de verzoeker dat hij slechts een gedeeltelijke kopie van het APA van de gemeente Zutendaal heeft ontvangen en dat het dus wel technisch mogelijk was dit gedeelte te kopiëren en het andere niet. Tevens stelt hij dat “een betaling aan kostprijs van de dienstverlening van eigen personeelsleden voor wat hun diensten betreft, (...) de vergoeding (...) van een derde dienstverlener verschaffer (niet uitsluit)” en “het (dus) meer een kwestie van goedwil (is)”.

5.1.4. In haar laatste memorie voert de verwerende partij nog aan dat het betrokken APA 45 jaar oud is en in slechte staat verkeert, zodat het, gelet op het fragiele karakter ervan, niet aangewezen is het te plooien voor het nemen van gedeeltelijke kopies. Voorts stelt ze dat “een oplossing, die er zou in bestaan meerdere A3-formaat kopies te nemen om die dan samen te stellen tot één volledige kopie (hetgeen plooien onderstelt), (...) daarom in redelijkheid niet (is) aangewezen, vanwege het gevaar van scheuren, te meer de verzoeker in de gelegenheid werd gesteld het volledige plan te fotograferen, hetgeen hij ook deed”.

Beoordeling

5.2.1. Artikel 7, tweede lid van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur bepaalt wat volgt:

“De instantie is verplicht aan ieder natuurlijk persoon, rechtspersoon of groepering ervan die erom verzoekt, de gewenste bestuursdocumenten openbaar te maken door er inzage in te verlenen, er uitleg over te verschaffen of er een afschrift van te overhandigen”.

Artikel 17, §1, eerste en twee lid van hetzelfde decreet bepalen:

“§1. De aanvraag wordt schriftelijk ingediend. Hieronder wordt verstaan een aanvraag die ingediend wordt per brief, per fax, per e-mail, of die persoonlijk wordt overhandigd.

De aanvraag vermeldt duidelijk de aangelegenheid waarover het gaat, indien mogelijk de bestuursdocumenten in kwestie, de vorm waarin de informatie bij voorkeur ter beschikking wordt gesteld, alsook de naam en het correspondentieadres van de aanvrager. (...)”.

Artikel 20, §1, derde en vierde lid van het voormelde decreet luiden als volgt:

“§1 (...)

Indien het bestuursdocument in de gevraagde vorm beschikbaar is of redelijkerwijze kan ter beschikking gesteld worden, verschaft de instantie in kwestie het bestuursdocument in de gevraagde vorm.

Indien dit niet het geval is, dan deelt de instantie in haar beslissing aan de aanvrager mee in welke andere vorm of vormen het bestuursdocument beschikbaar is of redelijkerwijze kan ter beschikking gesteld worden”.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de openbaarheid van bestuur wordt dienaangaande het volgende gesteld (Parl.St. VI. Parl. 2002-03, nr. 1732/1, 38):

“Daarna dient nagegaan te worden of de aanvrager in zijn of haar aanvraag een voorkeur heeft doen blijken aangaande de vorm of het formaat van het bestuursdocument (zie artikel 17, §1). De gevraagde vorm of formaat dient in principe gerespecteerd te worden. Indien dit niet mogelijk blijkt, wordt in de beslissing meegedeeld welke andere vormen of formaat wel beschikbaar zijn. Conform de Europese Richtlijn, is het wel zo dat aan de instanties een minimum aan goodwill wordt gevraagd om zo goed mogelijk tegemoet te komen aan de gevraagde vorm door de aanvrager (“redelijkerwijze kunnen ter beschikking stellen”). Er kan echter van een instantie niet verwacht worden dat ze verplicht zou zijn om de gevraagde informatie te verwerken of te analyseren”.

Uit het voorgaande volgt dat de keuze van de wijze van uitoefening van het recht op openbaarheid uitsluitend bij de aanvrager ligt en dat de betrokken instantie de gevraagde vorm in principe dient te respecteren, tenzij de gevraagde vorm redelijkerwijze onverantwoord is. Van de instantie wordt een minimum aan goodwill gevraagd om zo goed mogelijk tegemoet te komen aan de door de aanvrager gevraagde vorm.

5.2.2. Uit de aanvraag tot openbaarheid van de verzoeker blijkt dat hij een “afdruk of copie” van het APA van de gemeente Zutendaal wenste te bekomen.

Het komt de Raad van State niet voor dat deze door de verzoeker gevraagde vorm redelijkerwijze onverantwoord zou zijn. De gemeente verklaarde ten aanzien van de beroepsinstantie de gevraagde vorm niet te kunnen respecteren wegens technische onmogelijkheid om plannen van dergelijk formaat

te kopiëren. Indien de gemeente van oordeel was dat de gevraagde vorm redelijkerwijze niet ter beschikking kon gesteld worden, diende ze conform artikel 20, §1, vierde lid van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur in haar beslissing mee te delen welke andere vormen of formaat wel beschikbaar waren, hetgeen zij heeft nagelaten te doen. Aldus dient vastgesteld te worden dat niet voldaan is aan de voormelde bepalingen van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur. Noch de omstandigheid dat het plan ter inzage werd gelegd van de verzoeker en dat hij daarbij de toelating heeft verkregen foto's te nemen van het document, noch de omstandigheid dat de verzoeker een kopie heeft bekomen van een deel van het document, doen afbreuk aan de voormelde conclusie, nu uit de gegevens van de zaak blijkt dat de verzoeker -die overigens geen belang dient aan te tonen bij zijn aanvraag tot openbaarheid- hierin geen genoegdoening heeft gevonden.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

De exceptie vermeld sub 4.1. wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 6 augustus 2009 van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie - afdeling openbaarheid van bestuur, waarbij het beroep van Michel BEULS tegen de ontstentenis van een beslissing van de gemeente Zutendaal in verband met zijn verzoek tot openbaarmaking van een aantal bestuursdocumenten ontvankelijk, doch ongegrond wordt verklaard.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drieëntwintig november 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

	Roger Stevens,	kamervoorzitter,
	Pierre Lefranc,	staatsraad,
	Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens