

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 214.101 van 23 juni 2011
in de zaak A. 187.643/X-13.711.**

In zake : Wilfried PYPE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Barteld Schutyser
 kantoor houdend te 1050 BRUSSEL
 Louizalaan 106
 bij wie woonplaats wordt gekozen

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 21 maart 2008, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van 21 januari 2008 van de Beroepsinstantie inzake de openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie waarbij het beroepschrift van 21 december 2007 (...) van Wilfried Pype en Nelly Werbrouck (...) tegen de beslissing van de stad Torhout van 22 november 2007 voor zover een afschrift van deelplan 7.8/23 wordt geweigerd, ontvankelijk doch ongegrond wordt verklaard”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 208.335 van 21 oktober 2010 worden de debatten heropend en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met het aanvullend onderzoek.

Auditeur Sofie De Doncker heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 april 2011.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter Callebaut, die loco advocaat Barteld Schutyser verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Pieter Waegemans, die loco advocaat Patrick Devers verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Sofie De Doncker heeft 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. Voor wat betreft de feitelijke gegevens van de zaak kan worden verwezen naar de uiteenzetting ervan in het voormelde arrest nr. 208.335 van 21 oktober 2010.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. In de laatste memorie, ingediend na de ontvangst van het aanvullend verslag, werpt de verwerende partij de volgende exceptie op:

“1. Het belang van de verzoeker is, in de huidige procedure slechts overeind gebleven in zoverre hij pendente lite niet op een andere manier kennis heeft gekregen van het voorwerp van zijn initiële openbaarheidsvraag, zijnde, in de leer van 's Raads arrest

nr. 208.335, ook de plannen, deel uitmakend van de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, uitgaande van de NV Aquafin en vervolgens van de stedenbouwkundige vergunning dd. 3 juli 2007 (inzake de aanleg van een collector te Turnhout in de Bakvoordestraat en Sint-Henricusstraat) zelf.

2. Uit 's Raads arresten nrs. 173.485 van 12 juli 2007 en nr. 201.486 van 4 maart 2010 blijkt dat de huidige verzoeker (daar als eerste verzoeker) voor Uw Raad het besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur dd. 18 december 2006, waarbij de oprichting van een rioolzuiveringsinfrastructuur in de stad Torhout, de gemeente Hoogdele en de gemeente Lichtervelde heeft aangevochten, waarbij deze infrastructuur van openbaar nut wordt verklaard.

Voor zover de huidige verzoeker, in het kader van de procedure voor Uw Raad gekend onder G/A 181.756 / X - 13.216, kennis heeft gekregen van de hier bedoelde architectenplannen, hetgeen na te gaan is, bestaat zijn belang bij de huidige procedure niet, dan wel niet meer”.

5. Zij voert tevens nog het volgende aan:

- “3. De verwerende partij wenst op te merken dat de bestreden beslissing van de Beroepsinstantie dd. 21 januari 2008 betrekking heeft op het beroep van 21 december 2007 tegen de beslissing van de stad Torhout van 22 november 2007, voor zover een afschrift van deelplan 7.8/23 wordt geweigerd.

Dat het niet om alle plannen bij de bedoelde aanvraag stedenbouwkundige vergunning gaat, maar slechts en alleen om één specifiek deelplan, blijkt uit de gezegdes van het verzoekschrift dd. 21 maart 2008 voor Uw Raad, met name onder randnummers 4 en 7 ervan.

Niet betwist wordt dat het aan de huidige verzoeker wel werd toegestaan om inzage te nemen van ook dit specifieke deelplan”.

6. Een exceptie moet zonder voorbehoud geformuleerd worden en moet worden gestaafd met concrete feitelijke en juridische bewijzen.

Het louter poneren dat de verzoeker geen belang meer zou hebben “voor zover” hij, “in het kader van de procedure voor Uw Raad gekend onder G/A 181.756/X-13.216, kennis heeft gekregen van de hier bedoelde architectenplannen, hetgeen na te gaan is”, zonder daar zelf enig bewijs van bij te brengen, kan niet als een te beantwoorden exceptie worden beschouwd.

7. In zoverre de bewering van de verwerende partij dat “het aan de huidige verzoeker wel werd toegestaan om inzage te nemen” van het betreffende deelplan als een exceptie kan worden beschouwd, dient te worden vastgesteld dat zij deze reeds had kunnen aanvoeren in de memorie van antwoord. Deze nieuwe exceptie kan door de verwerende partij niet voor het eerst in de laatste memorie worden opgeworpen. Dergelijke handelwijze is immers dilatoir en schendt de rechten van verdediging van de andere partijen en het beginsel van de wapengelijkheid en is derhalve in strijd met de regels van een behoorlijke procesvoering.

Het gaat proceseconomisch niet op, op het einde van de procedure, de afhandeling van de zaak uit te stellen en de auditeur-verslaggever op te dragen een aanvullend onderzoek en een verslag aan de nieuwe excepties te wijden en de partijen toe te laten hier schriftelijk op te reageren, wanneer dit kon worden vermeden.

8. Overigens gaan de “excepties” geheel voorbij aan het feit dat de verzoeker niet de inzage, maar wel een afschrift, van het betrokken document vraagt.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste en tweede middel

Standpunt van de partijen

9. De verzoeker voert in het eerste middel de schending aan van artikel 32 van de Grondwet, van de artikelen 7, 13, 14 en 15 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur en van het legaliteitsbeginsel, doordat de bestreden beslissing zich beroept op de bescherming van het auteursrecht als zijnde een wettige uitzonderingsgrond die het weigeren van een afschrift rechtvaardigt.

In het tweede middel voert de verzoeker de schending aan van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering

van de bestuurshandelingen, van artikel 32 van de Grondwet, van artikel 7 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, van artikel 8, § 2 van de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten en van de beginselen van behoorlijk bestuur, met name het zorgvuldigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

Bij de uiteenzetting van de middelen voert de verzoeker, onder meer, aan dat het gevraagde afschrift moet worden beschouwd als een bestuursdocument dat milieu-informatie bevat, minstens als een bestuursdocument. Noch in de uitzonderingsgevallen van de artikelen 13 en 14, noch in de uitzonderingsgevallen van artikel 15 van het voormelde decreet van 26 maart 2004 wordt het auteursrecht als een rechtvaardigingsgrond vermeld voor de weigering van het verschaffen van een afschrift van een bestuursdocument.

De overwegingen die aangevoerd worden om de weigering van het afschrift te verantwoorden, zijn niet draagkrachtig en houden op zich een uitholling in van het principiële recht op een afschrift dat door artikel 32 van de Grondwet en artikel 7 van het voormelde decreet van 26 maart 2004 wordt verzekerd. Meer in het bijzonder miskent de motivering van de bestreden beslissing de regels van de voormelde wet van 30 juni 1994.

Tot slot stelt de verzoeker dat artikel 8, § 2 van de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten uitdrukkelijk bepaalt dat er geen auteursrechten bestaan op officiële akten van de overheid. Een afgeleverde stedenbouwkundige vergunning is een officiële akte van de overheid, zodat er op deze akte geen auteursrechten bestaan, waardoor noch het stadsbestuur, noch de beroepsinstantie zich kan beroepen op het auteursrecht om een afschrift te weigeren. Dit weigeringsmotief is niet pertinent en niet draagkrachtig.

10. De verwerende partij repliceert in de memorie van antwoord dat de beroepsinstantie zich wel degelijk op de voormelde wet van 30 juni 1994 en de daarin opgenomen bepalingen vermag te beroepen, aangezien artikel 12 van het voormelde decreet van 26 maart 2004 bepaalt dat de in de artikelen 13 tot 15 bepaalde uitzonderingen gelden “onverminderd” de andere bij de wet, het decreet of de ordonnantie bepaalde uitzonderingen, op gronden die te maken hebben met

de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid, de gemeenschap of het gewest. Het is in die context dat in de motieven van het bestreden besluit, wat betreft intellectuele eigendom (en dus ook auteursrechten), wat de bevoegdheidsregels aangaat, verwezen wordt naar artikel 6, §1, VI, vijfde lid, 7° van de Bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 en dus naar de toepassing van de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten, inzonderheid naar artikel 1, §1 ervan.

Verder stelt de verwerende partij dat de hier aan de orde zijnde stedenbouwkundige vergunning inderdaad een officiële akte van de overheid is die buiten de bescherming van het auteursrecht valt bij toepassing van artikel 8, § 2 van de voormelde wet van 30 juni 1994, doch dat het door de verzoeker bedoelde deelplan niet valt onder het begrip officiële overheidsakte. Zij verwijst dienaangaande nog naar de exceptie opgeworpen in de memorie van antwoord.

In de laatste memorie stelt de verwerende partij nog dat het “niet vaststaand” is dat het betreffende deelplan, waarvan de verzoeker een afschrift wenste te bekomen, deel uitmaakt van de goedgekeurde plannen bij de afgeleverde stedenbouwkundige vergunning, maar dat het net voorkomt dat juist dat plan uit die vergunning werd gesloten en aldus geen goedgekeurd plan vormt. Voorts is het ongetwijfeld zo dat het bedoelde (noodzakelijk architectonische) deelplan onder de bescherming van de voormelde wet van 30 juni 1994 valt, met de daarbij horende bescherming van het reproductierecht en het recht op mededeling, als vermogensrechten. Artikel 8, § 2 van de voormelde wet van 30 juni 1994 staat in deze wet ingeschreven onder Hoofdstuk I, Afdeling 2, met als titel “Bijzondere bepalingen betreffende de werken van letterkunde”. Het hier aan de orde zijnde plan is geen werk van letterkunde, zodat de bedoelde bepaling hier geen toepassing kan vinden.

Beoordeling

11. Artikel 32 van de Grondwet luidt als volgt:

“Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134”.

Omtrent de definitie van de term “bestuursdocument” wordt in het verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen het volgende gesteld (Parl. St. Senaat B.Z. 1991-1992, nr. 100-49/2°, p. 10):

“Het gaat niet alleen om bestuurshandelingen als dusdanig maar eveneens om alle documenten die dienen ter voorbereiding van de beslissing of die ermee verband houden”.

Artikel 3, 4° van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur luidt als volgt:

“Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder :

(...)

4° bestuursdocument : de drager, in welke vorm ook, van informatie waarover een instantie beschikt”.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de openbaarheid van bestuur wordt het volgende gesteld (Parl. St. VI. Parl. 2002-2003, nr. 1732/1, p. 13):

“De definitie sluit aan bij de ruime omschrijving die de grondwetgever, zowel wat de vorm als wat de inhoud betreft, heeft willen geven aan het begrip ‘bestuursdocument’”.

Artikel 7 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur luidt als volgt:

“De personeelsleden van instanties zijn verplicht om ieder natuurlijk persoon, rechtspersoon of groepering ervan die informatie zoekt waarover instanties beschikken, hierbij behulpzaam te zijn.

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 10 van hetzelfde decreet luidt als volgt:

“De in artikelen 11, 13, 14 en 15 bepaalde uitzonderingen worden geval per geval restrictief uitgelegd. Bovendien gebeurt dit in geval van artikelen 11, 14 en 15 met inachtneming van het met de openbaarmaking gediende openbaar belang”.

Artikel 12 van dit decreet stelt het volgende:

“De in artikelen 13 tot 15 bepaalde uitzonderingen gelden onverminderd de andere bij de wet, het decreet of de ordonnantie bepaalde uitzonderingen op de gronden die te maken hebben met de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid, de gemeenschap of het gewest”.

Artikel 1, § 1 van de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten bepaalt:

“Alleen de auteur van een werk van letterkunde of kunst heeft het recht om het op welke wijze of in welke vorm ook, direct of indirect, tijdelijk of duurzaam, volledig of gedeeltelijk te reproduceren of te laten reproduceren”.

Artikel 8 van de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten luidt als volgt:

“§ 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.

Redevoeringen uitgesproken in vergaderingen van vertegenwoordigende lichamen, in openbare terechtzittingen van rechtscolleges of in politieke bijeenkomsten mogen evenwel vrijelijk worden gereproduceerd en aan het publiek medegedeeld; alleen de auteur heeft echter het recht om ze afzonderlijk uit te geven.

§ 2. Er bestaat geen auteursrecht op officiële akten van de overheid”.

12. Het bestreden besluit is als volgt gemotiveerd:

“Overwegende dat de raadsman met het beroepschrift van 21 december 2007 enkel een afschrift wil afdwingen van het plan 7.8/23; dat in de stedenbouwkundige vergunning immers staat te lezen dat het deel van de collector gelegen tussen K22 en K28 van plan 7.8/23 uit de stedenbouwkundige vergunning wordt gesloten; dat het beroepschrift wordt beperkt tot het verstrekken van een afschrift van dit plan 7.8/23 waarop het tracé van de collector over de gronden van de betrokkenen voorkomt;

(...)

Overwegende dat het klopt dat, zoals gesteld in het beroepschrift, in het decreet van 26 maart 2004 de bescherming van het auteursrecht niet als uitzonderingsgrond voorkomt; dat de intellectuele eigendom volgens artikel 6, § 1, VI, lid 5, 7° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen een federale aangelegenheid is; dat het ontbreken van regels op het vlak van de bescherming van intellectuele rechten, waaronder het auteursrecht, dus een gevolg is van de onbevoegdheid van de decreetgever; dat het decreet van 26 maart 2004 de federale regelgeving betreffende intellectuele rechten onverlet laat en

instanties er dus niet van ontslaat die regelgeving te eerbiedigen bij het nemen van beslissingen over aanvragen tot openbaarmaking;

Overwegende dat artikel 1, § 1 van de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten 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 voorbehoudt aan de auteur; dat een werk de bescherming geniet van het auteursrecht als het van oorspronkelijkheid getuigt, wat inhoudt dat het werk de persoonlijke stempel draagt van de maker; dat de bescherming van rechtswege ontstaat;

Overwegende dat bouwplannen het vereiste individuele karakter vertonen om door het auteursrecht te worden beschermd; dat het overhandigen van een afschrift van het deelplan 7.8/23 van het aanvraagdossier zonder toestemming van de rechthebbende een schending inhoudt van het auteursrecht”.

13. In het in deze zaak reeds gewezen tussenarrest nr. 208.335 van 21 oktober 2010 wordt het volgende besloten:

“In tegenstelling tot wat de verwerende partij voorhoudt, vraagt de verzoeker geen ‘plannen en/of tekeningen uit het aanvraagdossier’, maar wel de door het bestreden besluit goedgekeurde plannen. De goedgekeurde plannen maken een onlosmakelijk deel uit van de stedenbouwkundige vergunning. De plannen bepalen immers wat de vergunning precies inhoudt. De verzoeker heeft dan ook het voorwerp van zijn vraag geenszins gewijzigd, laat staan uitgebreid”.

Hieruit dient te worden afgeleid dat het voorwerp van verzoekers aanvraag een afschrift van de goedgekeurde plannen horend bij de verleende stedenbouwkundige vergunning betreft.

In zoverre de verwerende partij in de laatste memorie voorhoudt dat het haar voorkomt dat het betreffende deelplan, waarvan de verzoeker een afschrift wenst te verkrijgen, uit de stedenbouwkundige vergunning werd gesloten en aldus geen goedgekeurd plan vormt, gaat zij voorbij aan het gezag van gewijsde van het arrest nr. 208.335 van 21 oktober 2010.

14. Een stedenbouwkundige vergunning maakt onmiskenbaar een officieel document van de overheid uit. De goedgekeurde plannen maken, gelet op het tussenarrest nr. 208.335 van 21 oktober 2010, een “onlosmakelijk deel” uit van deze stedenbouwkundige vergunning.

Met de verwerende partij dient echter te worden gesteld dat artikel 8, § 2 van de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten in “de bedoelde wet (staat) ingeschreven onder Hoofdstuk I, Afdeling 2 van deze wet, met als titel ‘Bijzondere bepalingen betreffende de werken van letterkunde’”. Gelet op de plaatsing van artikel 8, § 2 onder Afdeling 2 en net na § 1, dat de “werken van letterkunde” omschrijft, dient met de verwerende partij te worden besloten dat de bedoelde bepaling hier geen toepassing kan vinden, omdat het plan van het desbetreffende deel van de collector wel een kunstwerk in de zin van de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten, doch, uiteraard, geen “werk van letterkunde” uitmaakt.

Het eerste en het tweede middel zijn, in tegenstelling tot hetgeen in het aanvullend auditorsverslag en in het ter terechtzitting uitgebrachte advies wordt geconcludeerd, “in de aangegeven mate” ongegrond.

15. Het aanvullend auditorsverslag stelt:

“Het eerste en tweede middel zijn, in de aangegeven mate, gegrond.

Met toepassing van artikel 24, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt het onderzoek van de zaak beperkt tot het middel ten gronde dat de oplossing van het geschil mogelijk maakt. Noch de overige onderdelen van het eerste en tweede middel, noch het derde en vierde middel dienen onderzocht aangezien zij, mochten ze eveneens ontvankelijk en gegrond zijn, niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden”.

Er bestaat dan ook grond toe het bevoegde lid van het auditoraat ermee te gelasten de andere middelonderdelen van het eerste en het tweede middel, evenals de andere middelen, te onderzoeken.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent de debatten.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast met het aanvullend onderzoek.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drieëntwintig juni 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Roger Stevens