

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.515 van 19 januari 2021
in de zaak A. 226.100/X-17.315**

In zake : Luc VERMEIREN
 woonplaats kiezend te 9280 Lebbeke
 Bellestraat 39

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering en door de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie
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 7 september 2018, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 9 juli 2018 van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie waarbij het beroep tegen de beslissing van 22 mei 2018 van het agentschap Onroerend Erfgoed om geen toegang te verlenen tot de online databank van de Centrale Archeologische Inventaris, ontvankelijk maar ongegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Adjunct-auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 december 2020.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Verzoeker en advocaat Pieter Waegemans, die *loco* advocaat Patrick Devers verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunt-auditeur Benny De Sutter heeft een met dit arrest eensluidend 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. Naar aanleiding van een klacht van verzoeker, meer bepaald dat hij als hobby-geschiedkundige niet de gelegenheid heeft om de online databank van de Centrale Archeologische Inventaris (hierna: CAI) te raadplegen of erin vondsten te registreren, antwoordt het agentschap Onroerend Erfgoed bij e-mail van 11 april 2018 onder meer:

“De toegang tot de databank is beperkt tot archeologen (in het kader van het uitoefenen van hun beroepsactiviteiten), studenten archeologie (in het kader van hun masterproef), MER-deskundigen en ruimtelijke planners na het volgen van een algemene inleiding tot de archeologie en de CAI (in het kader van het uitoefenen van hun beroepsactiviteiten. Dit werd beslist omdat het omgaan met de data in de CAI archeologische achtergrondkennis vereist (het zijn ‘ruwe data’ die verdere interpretatie vereisen), omwille van de gevoeligheid van sommige van de informatie en om plundering van sites tegen te gaan”.

3.2. Met een e-mailbericht van dezelfde datum antwoordt verzoeker dat “nog geen uitvoering [is] gegeven aan art. 5.4.22 van het decreet van 12 juli 2013” en vraagt hij, met toepassing van het decreet ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ van 26 maart 2004 (hierna: het openbaarheidsdecreet) om hem alsnog toegang te verlenen tot de databank.

3.3. Bij e-mailbericht van 22 mei 2018 deelt het agentschap Onroerend Erfgoed aan verzoeker de beslissing mee om “geen openbaarheid van bestuur toe te staan”. In het bericht stelt het agentschap onder meer dat “de CAI geen bestuursdocument [is], zodoende kunnen we hier geen inzage voor verlenen”.

3.4. Middels een e-mailbericht van 24 mei 2018 laat het agentschap Onroerend Erfgoed aan verzoeker nog weten dat het “van mening [is] dat het om een digitale databank gaat en niet om een bestuursdocument” en dat zij daarover “niet verder in discussie [wenst] te treden”.

3.5. Op 25 mei 2018 stelt verzoeker per mail beroep in bij de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie (hierna: de beroepsinstantie).

Zijn bezwaren tegen de weigeringsbeslissing van het agentschap Onroerend Erfgoed zijn de volgende:

“1. De beslissing is niet gemotiveerd (22 mei) en na bijkomende vraag, minstens niet afdoende gemotiveerd (24 mei) omdat openbaarheid van bestuur geldt ongeacht de aard van de gegevensdrager en de enige motivatie blijkt te zijn dat CAI een ‘elektronische’ databank is.

2. Niettegenstaande ik geen persoonsgegevens vraag, bekwam ik geen antwoord waarom mijn vraag om raadpleging wél de privacy zou raken en een bevraging van de databank door een archeoloog niet.

3. De informatie van de CAI is vrij ter beschikking op het internet via talloze publicaties maar op ongestructureerde en dus moeilijk toegankelijke wijze en vooral uit tweede hand en dus na verstrijken van tijd tussen plaatsing op de CAI en de publicatie door een persoon die wel toegang heeft.

Die publicatie gebeurt overigens niet enkel door de archeologiebedrijven [...] maar ook door het agentschap zelf op het net geplaatste studies [...] en door instellingen verbonden aan de Vlaamse gemeenschap [...].

De toegang niet verlenen is feitelijk enkel het weigeren om een eenvoudige tool te hanteren waarbij gericht bevestigingen kunnen gebeuren en de informatie sneller ter beschikking is, niet om de informatie zelf uiteindelijk te bekomen.

4. Uit die voornoemde publicaties blijkt niet dat [persoonsgegevens] in de CAI aanwezig zijn die afbreuk [zouden] kunnen doen aan de persoonlijke levenssfeer zoals de beslissing van 22 mei aangeeft. Indien dit toch het geval zou zijn, volstaat het die gegevens niet op de CAI te plaatsen (deze zijn totaal onnodig en onnuttig voor diegenen waarvoor de databank bestemd is en zoals beschreven in het decreet van 12 juli 2013), zo niet dient de databank feitelijk ook voor archeologen, studenten...onbeschikbaar gemaakt.

Kadastrale nummers zijn publiek beschikbaar, dat kan niet het persoonsgegeven zijn waarop gedoeld wordt.

5. op de website van het agentschap [...] wordt gemeld dat de toegang voorbehouden is aan [professionele gebruikers] [...] maar nergens wordt voor die beperking enige rechtsgrond vermeld.

Sterker nog, de rechtsgrond die werd aangekondigd in het art. 5.4.22 van het decreet van 12 juli 2013 is niet uitgevaardigd, minstens niet gepubliceerd en doorstaat mogelijk de kritiek van de Raad van State niet op het punt van de rechtvaardiging van de andere behandeling van de voornoemde categorieën in vergelijking met andere potentiële gebruikers.

Bij gebrek aan uitvoeringsbesluit van voornoemd art. 5.4.22., kan geen beperking ingesteld worden door de minister, de administratie...

6. Uit het voormelde blijkt ook niet [dat] als criterium een bepaalde beroepsbekwaamheid werd gehanteerd (zo mogen alle ambtenaren, ongeacht hun graad of functie van 2 departementen inzage nemen), noch dat een bepaalde beroepsbekwaamheid nodig zou zijn om de CAI te raadplegen en zo dit al zou zijn, welke grotere of andere risico's dit zou kunnen opleveren dan die welke zich stellen bij een onoordeelkundige opzoeking in elke andere databank. De Vlaamse codex bijvoorbeeld staat open voor elke burger, ook diegene die niet juridisch geschoold is.

7. Door de toegang te weigeren wordt het hergebruik van de aan de overheid ter beschikking gestelde informatie bemoeilijkt".

3.6. Bij het bestreden besluit van 9 juli 2018 verklaart de beroepsinstantie het beroep van verzoeker ontvankelijk, maar ongegrond.

IV. Exceptie

Standpunt van de partijen

4.1. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat verzoeker “ook eigen bevindingen wenst[...] te kunnen registreren in de[...] databank”. De aanvraag betreft volgens haar niet een eenmalige inzage, maar wel “een aanvaarding van [verzoeker], zelfverklaarde hobby-geschiedkundige, op gelijke voet met de professionele archeologen en dito deskundigen, als een ten volle gebruiker van de databank, onbeperkt in tijd”. Aldus heeft de aanvraag volgens de verwerende partij “noodzakelijk ook betrekking op documenten die posterieur zouden zijn aan de aanvraag, hetgeen de toepassing van het openbaarheidsdecreet te buiten gaat”.

4.2. Verzoeker stelt in zijn memorie van wederantwoord dat “[h]et is alsof de overheid nalaat openingsuren bekend te maken, aan enkele ‘bekenden’ een sleutel geeft, dan ‘begrijpt’ dat de burger die toegang vraagt, een sleutel wenst met onbeperkte toegang en die daarom niet inwilligt, terwijl het volstond de openingsuren mede te delen”. Met het bestreden besluit “vestigt de verweerder de indruk dat [het er] haar niet om te doen is om een openbare dienstverlening te verzorgen maar de toegang daartoe zoveel als mogelijk te belemmeren”. Verzoeker meent dat de “aanvraag [...] geen betrekking [heeft] op documenten die posterieur zijn aan de aanvraag omdat de inzage volgt op de vraag tot het bekomen van de inzage”.

Beoordeling

5.1. In het bestreden besluit wordt onder meer het volgende overwogen:

“Overwegende dat de beroepsinstantie de aanvraag tot openbaarmaking in die zin begrijpt, dat de beroeper inzage in de databank CAI wenst; dat het verlenen van inzage, als het agentschap daartoe verplicht zou zijn, niet vereist dat de beroeper de login en het paswoord moet krijgen; dat een dergelijke mededeling niet op grond van het Openbaarheidsdecreet kan

worden afgedwongen aangezien zo toegang tot toekomstige documenten wordt verkregen wat niet overeenstemt met de definitie van een bestuursdocument conform artikel 3, 4° van het openbaarheidsdecreet.”

5.2. Vastgesteld wordt dat de beroepsinstantie er in het bestreden besluit verkeerdelijk van uitgaat dat verzoeker om een eenmalige inzage van de databank zou hebben verzocht. Uit de stukken van het dossier mag blijken dat verzoeker een permanente toegang van de kwestieuze databank beoogt, wat de toegang tot toekomstige documenten en mogelijk het gebruik van een login en paswoord veronderstelt.

Ook in zijn laatste memorie stelt verzoeker in dit verband dat “geen specifiek document maar inzagerecht in de databank” wordt gevraagd en dat de motivering van het bestreden besluit onterecht wordt “[vastgehangen] aan een niet gestelde vraag om inzage en niet aan de vraag om toegang”. Verzoeker stelt dat hij “geen inzage in een ‘bepaald’ document vraagt en dus om die reden ook de schending van de openbaarheid niet kan ingeroepen worden om hem die inzage te weigeren”, maar wel “toegang tot de CAI-databank om dan pas een document te kunnen opvragen”.

Bovendien beklaagt verzoeker er zich reeds van bij de aanvang niet alleen over dat hij als hobby-geschiedkundige niet de gelegenheid heeft om de online databank van de CAI te raadplegen, maar ook om er eigen vondsten in te registreren. Verzoekers andersluidend betoog ter terechtzitting komt niet geloofwaardig voor. Zo schrijft hij immers in een mailbericht van 17 mei 2017, getiteld “registratie en raadplegen databank CAI”, aan de administratie Onroerend Erfgoed:

“Ik lees op uw site dat ik als hobby-geschiedkundige niet de gelegenheid heb de databank te raadplegen, laat staan vondsten te registreren.

Onlangs nog, bij de vondst van een spinspoel, heb ik deze in arren [moede] gemeld aan het Jubelparkmuseum dat een gelijkaardige spinspoel uit de omgeving in zijn collectie had. Geen antwoord. Gevolg de vondst blijft onbekend. Laatst vond ik een tegula (op basis van een reeds vergevorderd ontwerp-artikel waaruit de kans op constructies en wegenis en dus vondsten uit de Gallo-Romeinse periode op die plaats zeer groot was),

een bevriend archeoloog ging die vondst dan registreren en maande me oorspronkelijk aan dit te doen, maar ik kan dit gewoon niet”

5.3. Uit het voorgaande blijkt dat verzoeker niet de inzage wenst van een bestuursdocument zoals bedoeld in het toentertijd geldend artikel 3, 4°, openbaarheidsdecreet, maar wel een permanente toegang tot de online databank van de CAI met de mogelijkheid er eigen vondsten in te kunnen registreren. Met de verwerende partij in de memorie van antwoord moet worden vastgesteld dat een dergelijke aanvraag de toepassing van het openbaarheidsdecreet te buiten gaat.

5.4. Uit al wat voorafgaat volgt dat het beroep verzoeker niet kan baten, nu de verwerende partij zijn aanvraag, na een gebeurlijke vernietiging, als onontvankelijk zal dienen af te wijzen.

5.5. Het beroep wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negentien januari tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust