

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.459/3
VAN 2 DECEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 14 november 2008 door de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media, Toerisme, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende het Centraal Referentieadressenbestand", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet heeft als voorwerp de aanmaak, het beheer, het bijhouden en het gebruik van adresgegevens op het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Daartoe wordt een databank opgericht, Centraal Referentieadressenbestand genoemd (hierna: CRAB).

De ontworpen regeling kan worden samengevat als volgt.

In hoofdstuk I wordt bepaald dat het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, een gewestaangelegenheid regelt (artikel 1). Daarnaast worden een aantal begrippen gedefinieerd die verder in het ontwerp worden gebruikt (artikel 2).

Hoofdstuk II handelt over het CRAB.

Afdeling I voorziet in de oprichting van het CRAB als authentieke geografische gegevensbron op het grondgebied van het Vlaamse Gewest (artikel 3), bepaalt het doel van het CRAB (artikel 4) en belast het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen (hierna: het Agentschap) met de coördinatie van de aanmaak, de bijhouding, het beheer en de mededeling van het CRAB (artikel 5).

Afdeling II somt op welke adressen worden opgenomen in het CRAB (artikel 6).

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Afdeling III heeft betrekking op CRAB-specificaties, dit zijn de technische bepalingen met betrekking tot het opnemen, het bijhouden, het beheren en het meedelen van adrescomponenten.

Hoofdstuk III bevat bepalingen met betrekking tot de aanmaak, de bijhouding en het beheer van het CRAB.

Afdeling I, met als opschrift "Algemene bepalingen", legt de verplichting op om de strategische beleidsvisie over de implementatie van het CRAB op te nemen in het Geografische Data-Infrastructuurplan Vlaanderen (artikel 8) en de progressieve aanmaak en de bijhouding van het CRAB op te nemen in het Geografische Data-Infrastructuur-uitvoeringsplan. Daarnaast worden aan de gemeenten een aantal verplichtingen opgelegd wat betreft de aanmaak en de bijhouding van het CRAB (artikelen 10 en 11), en wordt bepaald dat de gemeenten en het Agentschap elkaar geen kosten kunnen aanrekenen of tegenover elkaar rechten op de verstrekte gegevens kunnen laten gelden voor de uitvoering van hun decretale opdracht (artikel 12). Ten slotte wordt het Agentschap gemachtigd overeenkomsten te sluiten met initiators in het kader van de aanmaak en de bijhouding van het CRAB (artikel 13).

Afdeling II heeft betrekking op de aanmaak en de bijhouding van het CRAB (artikelen 14 tot 16), en in afdeling III wordt het beheer van het CRAB geregeld (artikel 17).

In hoofdstuk IV wordt het gebruik van het CRAB (artikelen 18 tot 20) en de elektronische mededeling (artikel 21) geregeld.

Hoofdstuk V bevat bepalingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (artikelen 22 en 23).

Hoofdstuk VI regelt de financiering van het Agentschap voor de krachtens het decreet opgelegde taken (artikel 24).

Ten slotte wordt in hoofdstuk VII bepaald dat het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, kan worden aangehaald als het CRAB-decreet (artikel 25), wordt een wijziging aangebracht in het decreet van 7 mei 2004 houdende de oprichting van het

.../...

publiekrechtelijk vormgegeven extern agentschap "Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen" (artikel 26), en wordt de inwerkingtreding geregeld (artikel 27).

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

3.1. Luidens artikel 1 regelt het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, een gewestaangelegenheid.

Volgens de memorie van toelichting ontleent het Vlaamse Gewest de bevoegdheid voor de oprichting van een centraal referentieadressenbestand als authentieke geografische gegevensbron aan de artikelen 6, § 1, I, 1/ (ruimtelijke ordening en stedenbouw), VIII (ondergeschikte besturen) en X, eerste lid, 1/ (wegen), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

3.2. Artikel 8 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat tot de bevoegdheden van de Parlementen in de aangelegenheden opgesomd in de artikelen 4, 5, 6 en 7, behoort het aannemen van bepalingen en andere maatregelen betreffende de infrastructuur die noodzakelijk is voor de uitoefening van die bevoegdheden. Uit de parlementaire voorbereiding van de voormelde bijzondere wet blijkt dat het woord "infrastructuur" in de ruimste zin moet worden geïnterpreteerd ⁽²⁾.

Er kan dan ook worden aanvaard dat een centraal referentieadressenbestand een noodzakelijk middel is bij de uitoefening van één of meer van de gewestelijke materiële bevoegdheden ⁽³⁾.

3.3. Blijft evenwel nog de vraag of het CRAB als beleidsondersteunend instrument enkel zal worden aangewend in het kader van gewestelijke bevoegdheden.

Hierover om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde geantwoord dat van het CRAB ook gebruik zal worden gemaakt door het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin voor onder meer de verwerking van epidemiologische gegevens en infectieziekten.

⁽²⁾ *Verslag ANDRÉ-PÉTRY, Parl. St., Senaat, 1979-1980, nr. 434/2, p. 215.*

⁽³⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 24, 26 juni 1986, 5.B.1.

Aangezien die aangelegenheid kadert binnen de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap (artikel 5, § 1, I, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) dient in artikel 1 van het ontwerp te worden vermeld dat met het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, ook beoogd wordt een aangelegenheid te regelen die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

4. Volgens de nota aan de leden van de Vlaamse Regering heeft de Vlaamse Regering beslist de Minister-president, bevoegd voor het algemeen regeringsbeleid, te gelasten om, enerzijds, het Best-Adress afsprakenkader aanhangig te maken bij het Overlegcomité STRATEGIS en, anderzijds, over het voorliggende ontwerp het advies in te winnen van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van voormeld overleg of adviezen wordt gewijzigd, moeten de gewijzigde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, voor een nieuw onderzoek aan de afdeling wetgeving worden voorgelegd.

Wat dat punt betreft, dient de Raad van State er opnieuw aan te herinneren dat hij principieel pas om advies kan worden gevraagd dan nadat het betrokken ontwerp alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding heeft doorgemaakt en het tot het vaststellen van het ontwerp bevoegde orgaan de mogelijkheid heeft gehad

het ontwerp eventueel aan te passen in het licht van de vervulde vormvereisten ⁽⁴⁾. De adviesaanvrager wordt verzocht zich in de toekomst aan deze regel te conformeren.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Het ontwerp bevat bepalingen betreffende de verzameling en de verwerking van persoonsgegevens in de zin van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

Het recht op eerbiediging van het privé-leven wordt gewaarborgd, niet enkel bij artikel 22 van de Grondwet, maar ook bij onder meer artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 17 van het Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten. Op grond van die bepalingen heeft eenieder onder meer recht op bescherming tegen inmengingen in het recht op eerbiediging van het privé-leven ten gevolge van de verwerking van persoonsgegevens ⁽⁵⁾. De verwerking van persoonsgegevens maakt bovendien het voorwerp uit van specifieke regelingen, met name het Europees Verdrag tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, ondertekend te Straatsburg op 28 januari 1981, en de wet van 8 december 1992, die ook van toepassing is op de gemeenschappen en de gewesten, onverminderd hun bevoegdheid om terzake strengere specifieke regels uit te vaardigen. Ook met richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens moet rekening worden gehouden.

⁽⁴⁾ Advies 41.417/AV tot 41.420/AV van de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 6 oktober 2006 over voorontwerpen die geleid hebben tot de wet van 10 mei 2007 tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie en de wet van 10 mei 2007 tot aanpassing van het Gerechtelijk Wetboek aan de wetgeving ter bestrijding van discriminatie en tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden (*Parl. St.*, Kamer, DOC 51 2720/001).

⁽⁵⁾ Zie aldus, o.m., EHRM, 16 februari 2000, Amann t/ Zwitserland, nr. 27.789/95, ECHR, 2000-II, § 65; EHRM, 4 mei 2000, Rotaru t/ Roemenië, nr. 28.341/95, ECHR, 2000-V, § 43.

Aangezien de wet van 8 december 1992 de concretisering inhoudt van de zo-even genoemde internationaal- en supranationaalrechtelijke normen, dient het ontwerp in de eerste plaats te worden getoetst aan deze wet.

Te dien aanzien dient er onder meer aan te worden herinnerd dat de betrokken persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden dienen te worden verkregen en niet mogen worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden (artikel 4, § 1, 2/, van de wet van 8 december 1992). Gelet hierop dienen in ieder geval de doelstellingen van de verzameling en de verwerking van de betrokken persoonsgegevens beter te worden omschreven ⁽⁶⁾. In het licht van die omschrijving zal moeten worden nagegaan of de inzameling van die persoonsgegevens terzake dienend en niet overmatig is (artikel 4, § 1, 3/, van die wet), waarbij rekening zal moeten worden gehouden met het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De stellers dienen het ontwerp op dat punt te preciseren.

6. Op enkele plaatsen in het ontworpen decreet wordt aan de Vlaamse Regering delegatie van verordenende bevoegdheid verleend. Bovendien wordt die delegatie hetzij afhankelijk gemaakt van een voorstel geformuleerd door de stuurgroep GDI-Vlaanderen (artikelen 10, tweede lid, en 11, derde lid), hetzij herleid tot een goedkeuring van hetgeen door de stuurgroep GDI-Vlaanderen is vastgesteld (artikel 6, tweede lid en artikel 7, eerste lid).

Aangezien de delegaties die zijn vervat in de artikelen 6, tweede lid, 7 eerste lid, en 10, tweede lid, van het ontwerp de verwerking van persoonsgegevens betreffen, raken deze aan het recht op privé-leven, gewaarborgd bij onder meer artikel 22 van de Grondwet. Gelet op het in dat grondwetsartikel vervatte legaliteitsbeginsel, zijn die delegaties te ruim. In het ontwerp zelf dienen dan ook de aanvullende types van adresseerbare objecten (artikel 6, tweede lid), de specificaties (artikel 7, eerste lid), en de aanvullende types van adrescomponenten (artikel 10, tweede lid) te worden opgenomen.

⁽⁶⁾ De in hoofdstuk II omschreven doelstellingen zijn, mede gelet op de onduidelijkheid omtrent het toepassingsgebied van het ontworpen decreet, te algemeen en te vaag

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

7. In artikel 2, 17/, van het ontwerp wordt het begrip "deelnemer aan GDI-Vlaanderen" gedefinieerd als "deelnemer aan GDI-Vlaanderen als vermeld in artikel 3, 9/, van het decreet van xxx betreffende de Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen". In artikel 3, 9/, van het "voorontwerp van decreet van xxx betreffende de Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen" ⁽⁷⁾, wordt het begrip "deelnemer aan GDI-Vlaanderen" op zijn beurt gedefinieerd als "iedere instantie in de zin van artikel 4, § 1, van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur".

Voor de leesbaarheid verdient het aanbeveling het begrip "deelnemer aan GDI-Vlaanderen" in artikel 2, 17/, van het ontwerp te definiëren als "iedere instantie in de zin van artikel 4, § 1, van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur".

Artikel 19

8. Artikel 19, eerste lid, van het ontwerp luidt:

"De adressen die zijn opgenomen in het CRAB, worden door het agentschap meegedeeld voor onlineraadpleging door het publiek via het Vlaams geoportaal, vermeld in hoofdstuk VII, afdeling III, van het decreet van xxx betreffende de Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen, met uitzondering van de identificatoren voor de adresseerbare objecten, vermeld in artikel 6."

Volgens de memorie van toelichting kunnen "in geen geval (...) de meegedeelde adressen echter gebruikt worden voor doeleinden die onverenigbaar zijn met deze waarvoor ze werden verzameld". Dat blijkt evenwel niet uit de tekst van artikel 19, eerste lid, zodat de tekst op dit punt moet worden gepreciseerd.

⁽⁷⁾ Voorontwerp waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 30 september 2008 advies 45.134/3 heeft gegeven.

Artikel 21

9. Het verdient aanbeveling in artikel 21 van het ontwerp te schrijven "is de regeling van artikel 19 van het decreet van xxx betreffende de Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen van overeenkomstige toepassing" in plaats van "is artikel 19 van het decreet van xxx betreffende de Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen van toepassing".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. I. VERHEVEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS