



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.314/3
van 20 november 2012

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van de nadere regels voor de koppeling van geografische gegevensbronnen en geografische diensten, in beheer van een derde partij, aan de GDI en de toegang tot en het gebruik ervan door instanties’

Op 30 oktober 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van de nadere regels voor de koppeling van geografische gegevensbronnen en geografische diensten, in beheer van een derde partij, aan de GDI en de toegang tot en het gebruik ervan door instanties’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 november 2012. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan Smets en Bruno SEUTIN, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T’KINDT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 november 2012.

*

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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe, in de eerste plaats, de nadere regels te bepalen voor de koppeling en de ontkoppeling van geografische gegevensbronnen en geografische diensten die worden beheerd door een derde partij als omschreven in artikel 3, 2°, van het decreet van 20 februari 2009 ‘betreffende de Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen’ (hierna: het GDI-decreet), aan het netwerk vermeld in artikel 26 van dat decreet (artikelen 2 en 9 van het ontwerp). Een modelovereenkomst die daarop betrekking heeft, is als bijlage bij het ontwerp gevoegd. Daarnaast bevat het ontwerp een regeling in verband met de toegang tot en het gebruik van de in de voormelde zin gekoppelde geografische gegevensbronnen en geografische diensten door instanties als bedoeld in artikel 3, 1°, van het GDI-decreet en door hun opdrachtnemers (artikelen 3 tot 8 van het ontwerp).

3.1. De rechtsgrond voor de meeste bepalingen van het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 28, tweede lid, van het GDI-decreet.

3.2.1. De artikelen 4, tweede lid, en 5, 2°, van het ontworpen besluit bevatten een aansprakelijkheidsregeling die afwijkt van de regeling vervat in de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek.

Noch artikel 28, tweede lid, noch enige andere bepaling van het GDI-decreet bieden hiervoor rechtsgrond, zodat deze bepalingen uit het ontwerp dienen te worden weggelaten.

3.2.2. Ingeval de modelovereenkomst die bij het ontwerp is gevoegd als een reglementaire bijlage is opgevat (zie *infra*, opmerking 10), geldt de voorgaande opmerking ook voor artikel 7 daarvan. Bovendien ontbreekt dan ook de rechtsgrond voor artikel 8 van die modelovereenkomst, dat een beding is waarmee vooraf aan de partijen de vrijheid wordt ontnomen om het op de overeenkomst toepasselijke recht en de voor geschillen territoriaal bevoegde rechtbank te bepalen, wat een afwijking vormt van artikel 1134 van het Burgerlijk Wetboek en artikel 624 van het Gerechtelijk Wetboek.

ALGEMENE OPMERKING

4.1. Het ontwerp behoort op verschillende plaatsen te worden aangepast teneinde de terminologische eenvormigheid te vergroten, zowel in verhouding tot de inhoud van het GDI-decreet als wat de onderlinge verhouding tussen de ontworpen bepalingen betreft.

4.2. Wat de verhouding tot de inhoud van het GDI-decreet betreft, dient in de artikelen 2, eerste lid, 1°, en 9, § 2, eerste lid, 2°, van het ontwerp telkens het woord “metadata” te worden vervangen door het woord “metagegevens”.¹

4.3. Wat de onderlinge verhouding van de ontworpen bepalingen betreft, dient in de eerste plaats te worden vastgesteld dat doorheen het ontwerp voor de geografische gegevensbronnen en geografische diensten die een derde partij beheert, gewag wordt gemaakt van een koppeling “aan de Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen”, “aan de GDI” of nog “aan het netwerk van GDI-Vlaanderen”.² Nochtans kan uit het GDI-decreet worden afgeleid dat een onderscheid wordt gemaakt tussen de Geografische Data-Infrastructuur of GDI als infrastructuur op zich en in het algemeen, het samenwerkingsverband GDI-Vlaanderen, waarvan verschillende geledingen taken vervullen met het oog op de werking van die infrastructuur, en het in artikel 26, § 1, van het GDI-decreet vermelde netwerk van daarin nader genoemde “geografische diensten met betrekking tot de geografische gegevensbronnen en geografische diensten die toegevoegd zijn aan de GDI”, dat kennelijk een onderdeel vormt van de infrastructuur.³

Aangezien voor het ontworpen besluit mede rechtsgrond wordt gezocht in artikel 28 van het GDI-decreet, dat handelt over het “koppelen aan het netwerk, vermeld in artikel 26”, van de door een derde partij beheerde geografische gegevensbronnen en geografische diensten, moeten de tekst van de betreffende bepalingen, alsook de opschriften van dat besluit en van verschillende hoofdstukken ervan, daar op een consistente wijze worden op afgestemd. Dat kan eenvoudig worden bereikt door telkens de woorden “het netwerk” te hanteren, en door in het opschrift van het besluit, evenals bij de eerste vermelding van die woorden in het dispositief ervan of, bij voorkeur, in een afzonderlijke, nog in te voegen, definitiebepaling, te preciseren dat daarmee “het netwerk, vermeld in artikel 26 van het GDI-decreet” wordt bedoeld.⁴

¹ Zie artikel 3, 7°, van het GDI-decreet en de andere bepalingen van dat decreet waar het daar gedefinieerde begrip wordt gebruikt.

² Vergelijk respectievelijk de eerste zin van artikel 1, eerste lid, van het ontwerp, de tweede zin ervan en talrijke andere bepalingen vanaf het vijfde lid van artikel 2 van het ontwerp, alsook het eerste, derde en vierde lid van dat laatste artikel.

³ Zie voornamelijk de definitie van Geografische Data-Infrastructuur, verkort GDI, in artikel 3, 8°, van het GDI-decreet, met daarin in het bijzonder de woorden “de daarbij horende netwerkdiensten”, alsook de structuur van dat decreet met een hoofdstuk II over “Het samenwerkingsverband GDI-Vlaanderen”, een hoofdstuk IV over “de GDI” en een hoofdstuk VII, waartoe de artikelen 26 en 28 behoren, over “Netwerkdiensten”.

⁴ Een opname in een afzonderlijke definitiebepaling verdient de voorkeur op een verduidelijking bij een eerste vermelding in een andere bepaling die wordt gevolgd door de woorden “hierna ... te noemen” in combinatie met de verkorte formulering, omdat in het ontwerp reeds andere definitiebepalingen voorkomen (zie artikel 1, tweede en derde lid), die met die nieuwe definitiebepaling kunnen worden ondergebracht in een specifiek artikel; zie daarover *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be), nrs. 102

4.4. Er dient ook op een uniforme wijze melding te worden gemaakt van het bevoegde agentschap. Dat kan door telkens enkel de afkorting “AGIV” te hanteren nadat bij een eerste vermelding, liefst in een nog in te voegen definitiebepaling die daar specifiek betrekking op heeft, de volledige benaming is gespecificeerd van de instelling, waarvoor dat letterwoord staat (“Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen”)⁵.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

5. Aangezien geen beroep dient te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dient het eerste lid van de aanhef te worden weggelaten.

6. In het huidige tweede lid van de aanhef kan nog meer specifiek worden verwezen naar artikel 28, tweede lid, van het GDI-decreet.

DISPOSITIEF

Artikel 1

7. Blijkens artikel 1, eerste lid, tweede zin, van het ontwerp regelt het te nemen besluit de voorwaarden voor de toegang tot en het gebruik door “instanties” van de door een derde partij beheerde geografische gegevensbronnen en geografische diensten gekoppeld aan de GDI. In artikel 1, derde lid, van het ontwerp wordt het begrip “instanties” omschreven als “elke overheidsinstantie als vermeld in artikel 3, 1°, van het GDI-decreet van 20 februari 2009”.

Nu het blijkbaar de bedoeling is om de betekenis van het begrip “instantie” in het ontwerp volledig te laten samenvallen met het begrip omschreven in artikel 3, 1°, van het GDI-decreet, wordt dat begrip, en niet de term “overheidsinstantie”, ter wille van de rechtszekerheid beter ook gehanteerd in artikel 1, derde lid, van het ontwerp.

Artikel 2

8. Artikel 2, eerste lid, 2°, van het ontwerp, waarin als voorwaarde voor de koppeling van een door een derde partij beheerde geografische gegevensbron en geografische dienst aan het betreffende netwerk wordt voorgeschreven dat die gegevensbron en dienst voldoen aan de in

en 103, inzonderheid a), en omzendbrief VR/2009/4 van 17 juli 2009 ‘betreffende de wetgevingstechniek’ (hierna: *Omzendbrief Wetgevingstechniek*), nrs. 159 en 161, inzonderheid 1°.

⁵ Zie artikel 3, eerste lid, van het decreet van 7 mei 2004 ‘houdende de oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap ‘Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen’.

artikel 27 van het GDI-decreet vermelde technische voorwaarden, herneemt gedeeltelijk de tekst van artikel 28, eerste lid, van het GDI-decreet.

Bepalingen die alleen maar een hogere norm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan omtrent de juridische aard van de overgenomen bepalingen en erdoor verkeerdelijk de indruk wordt gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door de overheid die de regels overneemt. Enkel wanneer het voor een goed begrip van de ontworpen regeling onontbeerlijk is dat bepalingen uit een hogere rechtsnorm worden overgenomen, kan dergelijke werkwijze worden gebillijkt, en dan enkel op voorwaarde dat de oorsprong van de betrokken regels wordt vermeld (door het aanbrengen van de vermelding “overeenkomstig artikel ... van het decreet van...” en dat de overname correct en letterlijk gebeurt, om geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte ervan.

De overgenomen bepaling moet derhalve worden weggelaten, of er moet een “overeenkomstig”-verwijzing naar het betrokken onderdeel van het decreet worden toegevoegd.

9. Luidens artikel 2, derde lid, van het ontwerp moeten de geografische gegevensbronnen en geografische diensten in beheer van een derde partij, voor een periode van minstens drie jaar worden gekoppeld aan het netwerk van GDI-Vlaanderen.

Deze koppeling voor “een periode van minstens drie jaar” is veeleer een voorwaarde voor de ont koppeling dan voor de koppeling van de door een derde partij beheerde geografische gegevensbronnen en geografische diensten. Er kan dan ook beter melding van worden gemaakt in artikel 9 van het ontwerp.

Bovendien verdient het aanbeveling om daarbij te specificeren dat die voorwaarde geldt voor de derde partij en dus de ont koppelingsmogelijkheden op voorstel van de stuurgroep GDI-Vlaanderen, vermeld in artikel 9, § 2, eerste lid, van het ontwerp, onverlet laat.⁶

10. Bij het ontwerp is een bijlage gevoegd met een model van overeenkomst voor de koppeling aan het in artikel 26 van het GDI-decreet vermelde netwerk, van een geografische gegevensbron en een geografische dienst, in beheer van een derde partij. In het opschrift van die bijlage wordt verwezen naar de vermelding van die overeenkomst in artikel 2 van het ontwerp. In dat artikel 2 komt daarentegen geen verwijzing voor naar deze bijlage.

Zo beoogd wordt het gebruik van de modelovereenkomst verplicht te stellen, dient in artikel 2 naar deze overeenkomst te worden verwezen. Als dat evenwel niet de bedoeling is, dient in artikel 2 van het te nemen besluit te worden gewezen op de facultatieve aard van die modeltekst.⁷

⁶ Thans blijkt dat slechts uit artikel 2 van de als bijlage bij het ontwerp gevoegde modelovereenkomst.

⁷ Bijvoorbeeld door een vermelding als “een overeenkomst, die de vorm kan aannemen van het model dat als bijlage bij dit besluit is gevoegd”.

Hoofdstuk III

11. Er is een gebrek aan overeenstemming tussen het opschrift van hoofdstuk III en artikel 3 van het ontwerp.⁸

Zo wordt in het opschrift van hoofdstuk III ervan gewag gemaakt dat de verstrekking van de toegang tot de geografische gegevensbronnen en geografische diensten gekoppeld aan de GDI, zal gebeuren “door” de instanties, terwijl dit volgens artikel 3 dient te gebeuren door het AGIV. Bovendien wordt in het voormelde opschrift zowel gewag gemaakt van “geografische gegevensbronnen en geografische diensten”, terwijl in artikel 3 enkel gewag wordt gemaakt van “geografische diensten”.

Dat gebrek aan overeenstemming moet worden weggewerkt.

Artikel 3

12. Luidens artikel 3 van het ontwerp dient het AGIV ervoor te zorgen dat de instantie de geografische diensten, gekoppeld aan de GDI, kan gebruiken binnen twintig “werkdagen” na de aanvraag.

In artikel 3 behoort te worden bepaald welke dagen geen werkdagen zijn en dus niet in aanmerking komen voor de berekening van de erin vermelde termijn.⁹

Artikel 7

13. De strekking van het eerste en het tweede lid van artikel 7 van het ontwerp is identiek, zij het dat die leden respectievelijk gelden voor instanties die deelnemer zijn aan GDI-Vlaanderen en voor instanties die dat niet zijn.

Het onderscheid tussen die instanties, dat overigens in geen enkele andere bepaling van het ontwerp wordt gemaakt, is dan ook niet functioneel en dus overbodig, zodat het, net als de opsplitsing in twee leden die ermee samengaat, achterwege kan worden gelaten.¹⁰

Artikel 9

14. Op grond van artikel 28, eerste lid, van het GDI-decreet moeten de geografische gegevensbronnen en geografische diensten die een derde partij beheert “voldoen aan de vereisten inzake metagegevens, netwerkdiensten en interoperabiliteit die overeenkomstig dit decreet zijn vastgesteld” om voor koppeling aan het in artikel 26 vermelde netwerk in aanmerking te komen.

⁸ Hoofdstuk III bestaat slechts uit één artikel, namelijk artikel 3.

⁹ Omzendbrief Wetgevingstechniek, nr. 151, 1°, a).

¹⁰ Omzendbrief Wetgevingstechniek, nr. 5.

In artikel 9, § 2, eerste lid, van het ontwerp worden de gevallen bepaald waaronder, op voorstel van de stuurgroep GDI-Vlaanderen, de geografische gegevensbron en geografische dienst, gekoppeld aan de GDI, zullen worden ontkoppeld. De beperking tot deze gevallen lijkt niet in overeenstemming te zijn met vereisten bepaald in artikel 28, eerste lid, van het GDI-decreet.

BIJLAGE

15. Artikel 6 van de ontworpen overeenkomst voorziet in de mogelijkheid tot eenzijdige beëindiging ervan, althans voor het einde van de periode waarvoor ze is gesloten, zonder schadevergoeding en met een opzegtermijn van drie maanden, als de tegenpartij “zijn” (lees: haar) verplichtingen niet nakomt. In zoverre dat laatste vereiste ook geldt voor de derde partij bedoeld in artikel 1, tweede lid, van het ontwerp, wordt een voorwaarde toegevoegd aan artikel 9, § 1, van het ontwerp, wat moet worden vermeden, zelfs in geval van een bijlage met een reglementair karakter.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT