



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.873/1/V
van 27 augustus 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende diverse bepalingen over de toegang en het gebruik, de erkenning als authentieke geografische gegevensbron en de bijhouding van het Grootschalig Referentie Bestand (GRB)’

Op 13 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 27 augustus 2015,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende diverse bepalingen over de toegang en het gebruik, de erkenning als authentieke geografische gegevensbron en de bijhouding van het Grootschalig Referentie Bestand (GRB)’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 18 augustus 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 augustus 2015.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het ontworpen besluit strekt ertoe de toegang tot en het gebruik en het hergebruik van de grootschalige referentiegegevens die in het Grootschalig Referentie Bestand (hierna: GRB) zijn opgenomen, te regelen.

De artikelen 1 tot 3 van het ontwerp strekken ertoe de voorwaarden te bepalen onder welke respectievelijk de deelnemers aan GDI-Vlaanderen, de netbeheerders van fysieke leidingnetten en de instanties die geen deelnemers zijn aan GDI-Vlaanderen, toegang krijgen tot en gebruik mogen maken van de grootschalige referentiegegevens opgenomen in het GRB, en, wat de netbeheerders betreft, van de datasets van deelnemers aan GDI-Vlaanderen. Voor het hergebruik van de grootschalige referentiegegevens die in het GRB zijn opgenomen gelden de toegangs- en gebruiksvoorwaarden zoals ze worden vermeld in de in bijlage bij het ontwerp gevoegde licentie (artikel 4). De toegang tot, het gebruik en het hergebruik van het GRB zijn gratis (artikel 5), mits een bronvermelding wordt gegeven (artikel 6). Het GRB wordt vanaf 1 januari 2016 erkend als authentieke gegevensbron (artikel 7, eerste zin).

Het ontwerp bevat voorts een aantal machtigingen aan de minister (artikelen 7, tweede zin, 8, 9 en 10), een aantal wijzigingsbepalingen en een opheffingsbepaling (artikelen 11, 12 en 13).

RECHTSGROND

3.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de in de aanhef ingeroepen bepalingen, behoudens de opmerkingen die hieronder volgen.

3.2. Luidens artikel 2 van het ontwerp verkrijgen de netbeheerders van fysieke leidingnetten toegang tot en het gebruik van de grootschalige referentiegegevens die in het GRB zijn opgenomen en de “datasets van deelnemers aan GDI-Vlaanderen toegevoegd aan de GDI”, onder de voorwaarden vermeld in de artikelen 2 tot 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 september 2010 ‘tot bepaling van de nadere regels voor de toegang tot en het gebruik door de deelnemers aan GDI-Vlaanderen van de geografische gegevensbronnen en geografische diensten toegevoegd aan de GDI’. Gevraagd naar de rechtsgrond voor die bepaling, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“In artikel 2 van het ontwerpbesluit krijgen de netbeheerders naast hun toegang tot het GRB (wettelijke grondslag Artikel 16 GRB-decreet) ook toegang tot de datasets toegevoegd aan de GDI (artikel 15 van het GDI-decreet van 20 februari 2009 , paragraaf 1 en 2):

De Vlaamse Regering stelt, op voorstel van de stuurgroep, de nadere toegangs- en gebruiksregels vast; Die regels voorkomen in het bijzonder dat er op de plaats van gebruik praktische belemmeringen voor de uitwisseling ontstaan. Indien nodig houdt ze daarbij rekening met de gebruiksvoorwaarden die vastgesteld zijn voor geografische gegevensbronnen en geografische diensten, vermeld in artikel 12, eerste lid, 3° en 4°.”

3.2.1. Te dien aanzien dient evenwel te worden opgemerkt dat artikel 15 van het decreet van 20 februari 2009 ‘betreffende de Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen’ (hierna: het GDI-decreet) de toegang regelt tot de geografische gegevensbronnen, geografische diensten en metagegevens die toegevoegd zijn aan de GDI, van “de deelnemers aan GDI-Vlaanderen”. Luidens artikel 3, 9°, van het GDI-decreet dient hieronder te worden verstaan: “iedere instantie in de zin van artikel 4, § 1, van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van het bestuur”. Dat artikel bepaalt:

“Dit decreet is van toepassing op de volgende instanties :

1° het Vlaams Parlement en de eraan verbonden instellingen;

2° de diensten, instellingen en rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest;

3° de gemeenten en de districten;

4° de provincies;

5° de andere gemeentelijke en provinciale instellingen, met inbegrip van de verenigingen zonder winstoogmerk waarin één of meer gemeenten of de provincies minstens de helft van de stemmen in één van de beheersorganen heeft of de helft van de financiering voor haar rekening neemt;

6° de verenigingen van provincies en gemeenten, bedoeld in de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales, en de samenwerkingsvormen zoals geregeld in het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking;

7° de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, hierna O.C.M.W.’s te noemen, en de verenigingen, bedoeld in hoofdstuk 12 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende O.C.M.W.’s;

8° de polders, bedoeld in de wet van 3 juni 1957 betreffende de polders, en de wateringen, bedoeld in de wet van 5 juli 1956 betreffende de wateringen;

9° de kerkfabrieken en de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten;

10° alle andere instanties binnen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap.”

In zoverre de netbeheerders van fysieke leidingnetten tot geen van de voormelde instanties lijken te behoren, kunnen ze niet worden beschouwd deelnemers aan GDI-Vlaanderen te zijn. Hieromtrent ondervraagd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Deelnemer aan GDI-Vlaanderen zijn alle Vlaamse instanties zoals beschreven in het decreet inzake openbaarheid van bestuur, waaronder ook intercommunales.

De netbeheerders van fysieke leidingnetten kunnen ook deel uitmaken van de Vlaamse overheid (denk maar aan De Watergroep); de meeste netbeheerders zijn intercommunales (Eandis, Farys, Pidpa, Infrax, ...).

Een beperkt aantal netbeheerders behoren echter niet tot de deelnemers aan GDI-Vlaanderen (bv Fluxys); Om evenwel alle netbeheerders gelijk te behandelen wordt de toegang en gebruik voor datasets, toegevoegd aan de GDI onder dezelfde voorwaarden aangeboden.”

Uit wat voorafgaat vloeit voort dat minstens een deel van de netbeheerders van fysieke leidingnetten geen deelnemer aan GDI-Vlaanderen zijn. Voor zover artikel 2 van het ontwerp op die netbeheerders betrekking heeft en de toegang en het gebruik van de datasets van deelnemers aan GDI-Vlaanderen regelt, kan het voormelde artikel 15 van het GDI-decreet niet als rechtsgrond dienen voor die bepaling.

3.2.2. Ook artikel 16 van het GDI-decreet kan niet worden ingeroepen als rechtsgrond. Die bepaling regelt weliswaar de toegang tot de GDI van instanties die geen deelnemer zijn aan GDI-Vlaanderen. Die toegang is evenwel beperkt tot “de geografische gegevensbronnen, geografische diensten en metagegevens, vermeld in artikel 12, eerste lid, 1°, 2° en 4°,” van het GDI-decreet, “tenzij die toegang beperkt is overeenkomstig artikel 18” van hetzelfde decreet. Het voormelde artikel 12, eerste lid, van het GDI-decreet bepaalt:

“De GDI bevat de volgende geografische gegevensbronnen, geografische diensten en metagegevens :

1° die welke beheerd worden door de deelnemers aan GDI-Vlaanderen en die vallen onder een van de categorieën, vermeld in de bijlage, die bij dit decreet is gevoegd;

2° die welke beheerd worden door de deelnemers aan GDI-Vlaanderen en waarvan de stuurgroep heeft vastgesteld dat de onderlinge uitwisseling ervan nodig is voor het uitvoeren van taken van algemeen belang of het uitoefenen van verantwoordelijkheden of functies of het verlenen van openbare diensten met betrekking tot het milieu;

3° die welke beheerd worden door een derde partij of een instantie die geen deelnemer aan GDI-Vlaanderen is en waarvan de stuurgroep heeft beslist dat de toevoeging aan de GDI nodig is, voor zover een overeenkomst als vermeld in artikel 13, § 2, die toevoeging mogelijk maakt;

4° die welke, ter uitvoering van een overeenkomst als vermeld in artikel 11, gezamenlijk zijn aangemaakt.”

In zoverre instanties die geen deelnemer zijn aan GDI-Vlaanderen geen toegang hebben tot de geografische gegevensbronnen, geografische diensten en metagegevens, vermeld in artikel 12, eerste lid, 3°, van het GDI-decreet,¹ is de toegang die hen op grond van artikel 16 van het GDI-decreet kan worden verleend derhalve minder ruim dan de toegang tot de datasets van deelnemers aan GDI-Vlaanderen waarin het ontworpen artikel 2 voorziet. Om binnen de grenzen van die machtiging te blijven, dient die toegang, wat betreft de netbeheerders van fysieke leidingen die geen deelnemers zijn aan GDI-Vlaanderen, beperkt te blijven tot de geografische

¹ De gemachtigde bevestigde dat “[a]rtikel 16 van het GDI-decreet dezelfde gegevens [betreft] als artikel 15, op één categorie van de inhoud van de GDI zoals beschreven in artikel 12, na. Het betreft de categorie 3, waarbij het afhankelijk is van de contractuele voorwaarden, afgedongen met die derden, of de netbeheerders al dan niet toegang kunnen krijgen tot die data”.

gegevensbronnen, geografische diensten en metagegevens, vermeld in artikel 12, eerste lid, 1°, 2° en 4°, van het GDI-decreet.

3.2.3. Het ontbeert het ontworpen artikel 2 bijgevolg aan een rechtsgrond, voor zover die bepaling netbeheerders van fysieke leidingen die geen deelnemers zijn aan GDI-Vlaanderen toegang verleent tot de datasets van deelnemers aan GDI-Vlaanderen.

3.3. Luidens artikel 5 van het ontwerp zijn de toegang tot, het gebruik en het hergebruik van het GRB gratis.

Gevraagd naar de rechtsgrond voor die bepaling in zoverre ze *het hergebruik* van het GRB betreft, verwees de gemachtigde naar de artikelen 16 en 20 van het decreet van 16 april 2004 ‘houdende het Grootchalig Referentie Bestand (GRB)’.

Luidens de artikelen 16, eerste lid, en 20 van het decreet van 16 april 2004 bepaalt de Vlaamse Regering, op voorstel van de stuurgroep GDI-Vlaanderen en na het advies te hebben ingewonnen van de GRB-raad, enerzijds, “de wijze waarop toegang wordt verleend tot het GRB en de voorwaarden die gelden voor het gebruik van de erin opgenomen grootschalige referentiegegevens” en, anderzijds, “de vergoedingen die door derden zijn verschuldigd voor de toegang tot het GRB”. Die bepalingen betreffen derhalve enkel *de toegang* tot het GRB, met inbegrip van de vergoedingen die door derden hiervoor zijn verschuldigd, en de voorwaarden die gelden voor *het gebruik* van de erin opgenomen gegevens. Ze machtigen daarentegen de Vlaamse Regering niet om *het hergebruik* van de in het GRB opgenomen grootschalige referentiegegevens te regelen.

Hieromtrent om nadere inlichtingen gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Allereerst is te duiden dat er een evolutie is in de toegang en het gebruik van het GRB alsook het hergebruik.

Het GRB-decreet dateert van 16 april 2004.

Voor de toegang en gebruik van GRB werd in artikel 16 een regeling uitgewerkt voor de toenmalig deelnemers aan GIS-Vlaanderen en de netbeheerders van fysieke leidingnetten en zij bekwamen het GRB kosteloos; dit werd toen vastgesteld in een besluit met toegangs- en gebruiksvoorwaarden van 20 mei 2005.

Voor derden (alle anderen) (artikel 20) was er een vergoeding voorzien.

In de Vlaamse regelgeving was toen nog geen specifieke regelgeving voor hergebruik.

Met het decreet inzake hergebruik van overheidsinformatie van 2007 werd er een regeling beschikbaar voor hergebruik.

Het GRB-besluit van 30 oktober 2009 actualiseerde het vroegere besluit van GRB van 20 mei 2005 inzake de toegangs-en gebruiksbepalingen van het GRB en houdt rekening met het decreet inzake hergebruik van overheidsinformatie. Er wordt nu een onderscheid gemaakt in de prijszetting voor hergebruik voor niet-commerciële doeleinden en commerciële doeleinden; De prijzen voor commerciële en niet-commerciële doeleinden waren toen nog gebaseerd op artikel 7 van het decreet van hergebruik, waarin gesteld werd dat de totale inkomsten uit het verstrekken van bestuursdocumenten voor hergebruik niet hoger mochten zijn dan de kosten van verzameling, productie,

vermenigvuldiging en verspreiding, vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen. De prijszetting van het GRB was hierop gebaseerd.

In de praktijk bleek dat de prijzen van het GRB voor hergebruik veel te hoog waren en het hergebruik van het GRB dode letter bleef.

Met de recente gewijzigde Europese richtlijn inzake hergebruik (en gewijzigd decreet hergebruik) wordt gesteld dat in beginsel maximaal er een marginale verstrekingskost kan aangerekend worden voor hergebruik.

Om de vergoedingen voor alle soorten toegang, gebruik en hergebruik gelijk te trekken en te voldoen aan de nieuwe bepalingen van hergebruik wordt in artikel 5 van het voorliggend besluit nu dit gratis gemaakt.”

Zoals de gemachtigde opmerkt wordt het hergebruik van overheidsinformatie geregeld door het decreet van 27 april 2007 ‘betreffende het hergebruik van overheidsinformatie’. Artikel 7, eerste lid, van dat decreet bepaalt:

“Als een vergoeding wordt gevraagd voor het hergebruik van bestuursdocumenten, blijft deze vergoeding beperkt tot de marginale kosten voor hun vermenigvuldiging, verstrekking en verspreiding.”

Uit die bepaling, en inzonderheid uit de woorden “als een vergoeding wordt gevraagd”, vloeit voort dat instanties die bestuursdocumenten voor hergebruik ter beschikking stellen, in beginsel niet verplicht zijn hiervoor een vergoeding te vragen. Het ontworpen artikel 5 komt hierop neer dat, wat het hergebruik van het GRB betreft, wordt beslist om geen vergoeding te vragen.

Hiervoor kan rechtsgrond worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid bepaald in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, in samenhang gelezen met artikel 7, eerste lid, van het decreet van 27 april 2007. Bijgevolg dient een verwijzing naar de eerstvermelde bepaling te worden toegevoegd aan de aanhef van het ontworpen besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

4. In de tweede zin van het ontworpen artikel 7 wordt de minister gemachtigd de nadere regels te bepalen “tot de gefaseerde invoering bij de kennisgevingen vermeld in artikel 17 van het decreet van 16 april 2004 houdende het Grootschalig Referentie Bestand (GRB)”.

De gemachtigde heeft omtrent die bepaling het volgende verklaard:

“Artikel 17 in het GRB-decreet van 16 april 2004 regelt het gebruik van GRB bij en tussen deelnemers aan GIS-Vlaanderen (MVG, provincies en gemeenten). Hier werd een gefaseerde invoering voorzien. Paragraaf 1 voerde vanaf 1 januari 2006 een aanvaardingsplicht in voor kennisgevingen die gebaseerd zijn op het GRB; bv. een gemeente maakt een RUP op, op basis van GRB; Ruimte Vlaanderen moet dan zo’n RUP aanvaarden, aangemaakt op een GRB –achtergrond. Dit wordt ook effectief toegepast.

De tweede paragraaf was voorzien voor specifieke regelgevingen, waar nog voor de GRB gebiedsdekking bereikt was, om GRB te gaan gebruiken. Dit is in de praktijk niet toegepast.

De derde paragraaf stelt dat eenmaal gebiedsdekking van GRB bereikt werd (eind 2013), de deelnemers aan GIS-Vlaanderen uitsluitend kennisgevingen op een GRB-achtergrond dienen te gebruiken. Dit betekent dat deelnemers aan GIS-Vlaanderen het GRB verplicht dienen te gebruiken vanaf 1.1.2015;

Artikel 22 van het GDI-decreet maakt het mogelijk om GRB te erkennen als authentieke geografische gegevensbron. In artikel 24 van het GDI-decreet wordt gesteld dat de deelnemers aan GDI-Vlaanderen zo'n authentieke gegevensbron bij het uitvoeren van taken van algemeen belang verplicht moet gebruikt worden of ernaar verwijzen dient te worden.

Dit zou vanaf 1 januari 2016 in werking treden. Dit onder meer omdat de groep van deelnemers aan GDI-Vlaanderen een ruimere groep instanties inhoudt dan de oorspronkelijke groep aan deelnemers aan GIS-Vlaanderen.

Gelet op de impact van zo'n verplicht gebruik wordt er momenteel in een technische werkgroep met vertegenwoordigers van de deelnemers aan GDI-Vlaanderen een implementatie traject uitgewerkt, wat er minimaal moet begrepen worden onder verplicht gebruik. Dit zou voorgelegd worden aan de GRB-raad en de stuurgroep GDI-Vlaanderen, de 2 belangrijkste gebruikersfora van het GRB. In principe moeten de deelnemers aan GDI-Vlaanderen dit zelf elk op zich implementeren, maar zowel de stuurgroep GDI-Vlaanderen als de GRB-raad achten het noodzakelijk dat hier meer duiding en ondersteuning moet gegeven worden. Dit zal ovv technische teksten en reeds goed uitgevoerde implementaties (voorbeeldgemeenten), die op de website van AGIV zullen gepubliceerd worden en geduid worden in opleidingssessies gegeven door het AGIV. Hiervoor dient in principe de Vlaamse regering/minister niet tussen te komen."

Gevraagd of hieruit voortvloeit dat de in artikel 7, tweede zin, van het ontwerp gegeven machtiging aan de minister overbodig is, antwoordde de gemachtigde bevestigend:

"Inderdaad, de machtiging voor de gefaseerde invoering aan de minister is overbodig voor wat betreft het verplicht gebruik van het GRB als authentieke geografische gegevensbron."

Bijgevolg dient die bepaling te worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT