



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.750/1/V
van 24 augustus 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het decreet van 27 april 2007 betreffende het hergebruik van overheidsinformatie en tot bepaling van de kosteloze uitwisseling van bestuursdocumenten tussen instanties, vermeld in artikel 7/1 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer’

Op 8 juli 2016 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 24 augustus 2016,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het decreet van 27 april 2007 betreffende het hergebruik van overheidsinformatie en tot bepaling van de kosteloze uitwisseling van bestuursdocumenten tussen instanties, vermeld in artikel 7/1 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 18 augustus 2016. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Pierre LEFRANC en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 augustus 2016.

*

^(*) 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 beperkt tot 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 VAN HET ONTWERP

2. Het decreet van 27 april 2007 ‘betreffende het hergebruik van overheidsinformatie’ regelt het hergebruik van de bestuursdocumenten waarover de instanties beschikken die onder het toepassingsgebied ervan vallen.¹ Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt er vooreerst toe de berekening te regelen van de vergoeding die kan worden gevraagd voor de terbeschikkingstelling van die documenten (artikelen 2 tot 6 van het ontwerp). Voorts worden modellicenties bepaald met voorwaarden voor hergebruik (artikelen 7 tot 9). Tevens wordt om het zoeken naar voor hergebruik beschikbare bestuursdocumenten te vereenvoudigen, voorzien in de publicatie van overzichtslijsten met relevante metagegevens op de portaalsite overeenkomstig de richtlijnen die op de website van Informatie Vlaanderen worden gepubliceerd (artikelen 10 en 11). Het coördinatiecomité vermeld in artikel 20 van het decreet van 13 juli 2012 ‘houdende de oprichting en organisatie van een Vlaamse Dienstenintegrator’ (hierna: het coördinatiecomité) wordt belast met de evaluatie van de regeling (artikelen 12 en 13). Tevens worden nadere regels bepaald met betrekking tot de uitwisseling van bestuursdocumenten tussen instanties onderling (artikelen 14 tot 18).

Daarnaast strekt het voor advies voorgelegde ontwerp tot de wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 ‘tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie’ (artikelen 19 tot 22) en van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015 ‘houdende diverse bepalingen over de toegang en het gebruik, de erkenning als authentieke geografische gegevensbron en de bijhouding van het Grootschalig Referentie Bestand (GRB)’ (artikel 23).

Tot slot worden het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 ‘betreffende het hergebruik van overheidsinformatie bij de diverse departementen binnen de Vlaamse ministeries en bij de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid’ en het ministerieel besluit van 8 oktober 2007 ‘met betrekking tot vastlegging van de modellicentie inzake hergebruik van overheidsinformatie’ opgeheven (artikel 24). Er wordt voorzien in een overgangsregeling voor licentieovereenkomsten die werden gesloten voor de inwerkingtreding van het te nemen besluit (artikelen 25-27).

¹ Luidens artikel 2, 1°, van het decreet van 27 april 2007 wordt voor de toepassing van dit decreet onder “instantie” verstaan “de instantie vermeld in artikel 4, § 1, van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur”.

RECHTSGROND

3.1.1. In artikel 2 van het ontwerp worden de marginale kosten bepaald waartoe de vergoeding beperkt dient te blijven “[a]ls ingevolge artikel 7, eerste lid, van het decreet van 27 april 2007 een vergoeding wordt gevraagd voor fysieke terbeschikkingstelling van bestuursdocumenten”. Het vermelde artikel 7, eerste lid, van het decreet van 27 april 2007 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.”

Die bepaling voorziet evenwel niet in een delegatie aan de Vlaamse Regering. Gevraagd naar de rechtsgrond voor artikel 2 van het ontworpen besluit, antwoordde de gemachtigde:

“Art. 2 van het ontwerpBVR geldt als verduidelijking van art. 7, eerste lid, van het decreet, nl. hoe een vergoeding voor het hergebruik van overheidsinformatie in regel beperkt wordt tot de marginale kosten voor vermenigvuldiging, verstrekking en verspreiding. Ondanks het ontbreken van een expliciete delegatie aan de Vlaamse Regering, menen wij dat dergelijke verduidelijking, zeer nauw aansluitend bij de richtsnoeren van de Europese Commissie in dit verband (zie antwoord op vraag 1), ten zeerste aangewezen is. Er is weliswaar geen uitdrukkelijke delegatie aan de Vlaamse Regering, toch is artikel 2 van het ontwerpBVR verenigbaar met het decreet en de voornoemde richtsnoeren (4.1.1 en 4.1.2). Vandaar dat in de aanhef de verwijzing naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen reeds is opgenomen aangezien dat artikel de uitvoerende macht de algemene bevoegdheid verleent om decreten uit te voeren.”

Dit standpunt kan worden bijgetreden. Artikel 2 van het ontworpen besluit kan derhalve rechtsgrond vinden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ beschikt, in samenhang gelezen met in artikel 7, eerste lid, van het decreet van 27 april 2007.

3.1.2. Voor de gemotiveerde melding aan het coördinatiecomité waarin wordt voorzien door artikel 2, derde lid, van het ontwerp, kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 21, vierde lid, van het decreet van 13 juli 2012 ‘houdende de oprichting en organisatie van een Vlaamse dienstenintegrator’, naar luid waarvan de Vlaamse Regering kan bepalen in welke gevallen de raadpleging van het coördinatiecomité verplicht is.

3.2. Artikel 3 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 7, derde lid, van het decreet van 27 april 2007, naar luid waarvan “[i]n de gevallen, vermeld in het tweede lid, 1° en 2°, (...) de betrokken instanties de totale vergoeding [berekenen] aan de hand van objectieve, transparante en controleerbare criteria die door de Vlaamse Regering worden vastgesteld (...)”.

3.3. In artikel 4 van het ontwerp wordt “het geval vermeld in artikel 7, vierde lid, van het decreet van 27 april 2007” geregeld. Die bepaling luidt:

“Als er door de instanties, vermeld in het tweede lid, 3°, een vergoeding wordt gevraagd, mogen de totale inkomsten uit het verstrekken en het verlenen van toestemming voor hergebruik van documenten over de desbetreffende berekeningsperiode genomen niet hoger zijn dan de kosten van de verzameling, productie, vermenigvuldiging, verspreiding, conservering en vereffening van rechten, vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen. De vergoeding wordt berekend overeenkomstig de boekhoudkundige beginselen die op de betrokken instanties van toepassing zijn. De Vlaamse Regering kan daarvoor de nodige verduidelijkingen uitwerken.”

Op de vraag of het bepalen van kosten die in aanmerking mogen worden genomen, kan worden beschouwd als een “verduidelijking van boekhoudkundige beginselen”, antwoordde de gemachtigde:

“Het vermelden van aanvullende kostenposten, inclusief redelijk rendement op de investering, kan niet zozeer aanzien worden als een verduidelijking van de boekhoudkundige beginselen.

De delegatie die in de laatste zin van het vierde lid van artikel 7 van het decreet aan de Vlaamse Regering is voorzien, slaat ons inzien op het volledige vierde lid, m.a.w. de Vlaamse Regering heeft de delegatie om de nodige verduidelijkingen te voorzien, ook m.b.t. het bepalen van kosten, inclusief redelijk rendement op de investering.

Mocht de Raad van State echter van oordeel zijn dat die delegatie enkel slaat op de nodige verduidelijkingen inzake de boekhoudkundige beginselen, dan is o.i. de Vlaamse Regering op basis van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen gemachtigd om de nodige verduidelijkingen inzake de kosten te voorzien, aangezien dat artikel de uitvoerende macht de algemene bevoegdheid verleent om decreten uit te voeren. Artikel 4 van het ontwerpBVR sluit bovendien nauw aan bij de voornoemde Richtsnoeren (4.2.1., C en 4.2.3).”

Hij voegde daar nog het volgende aan toe:

“O.i. is het nooit de bedoeling van de decreetgever geweest om aan de Vlaamse Regering de delegatie tot het uitwerken van de nodige verduidelijkingen te beperken tot de boekhoudkundige beginselen.

De decreetgever heeft in het derde en in het vierde lid van artikel 7 de hoofdlijnen, bepaald in artikel 6, 3. en 4., van de PSI-Richtlijn, vastgelegd en aan de Vlaamse Regering delegatie verleend om die hoofdlijnen waar nodig te verduidelijken.

Mocht die delegatie beperkt zijn tot de boekhoudkundige beginselen, dan is o.i. niet duidelijk wat daaromtrent nog zou kunnen worden verduidelijkt. De Vlaamse instanties dienen immers te voldoen aan het Rekendecreet van 8 juli 2011 en de uitvoeringsbesluiten van 14 oktober 2011. OraFin is het boekhoudsysteem dat sinds september 2001 binnen de Vlaamse Gemeenschap gebruikt wordt.

Vandaar dat zowel in het derde als in het vierde lid van artikel 7 de delegatie aan de Vlaamse Regering slaat op het verduidelijken van het bepalen van kosten, inclusief redelijk rendement op de investering.”

Zelfs indien wordt aangenomen dat de machtiging aan de Vlaamse Regering waarin artikel 7, vierde lid, van het decreet van 27 april 2007 voorziet om “de nodige verduidelijkingen [uit te werken]”, niet beperkt is tot de boekhoudkundige beginselen die op de

betrokken instanties van toepassing zijn (zie opmerking 3.4.1), moet worden vastgesteld dat die machtiging geen betrekking kan hebben op de criteria aan de hand waarvan de vergoeding voor hergebruik wordt berekend. Artikel 7, derde lid, van het decreet van 27 april 2007, dat eveneens in een machtiging aan de Vlaamse Regering voorziet om “de nodige verduidelijkingen [uit te werken]”, voorziet daarnaast immers in een machtiging aan diezelfde Regering om de objectieve, transparante en controleerbare criteria vast te stellen aan de hand waarvan de vergoeding voor hergebruik wordt berekend. Die machtiging komt niet voor in het vierde lid.

Artikel 4 van het ontwerp strekt er nochtans toe om, net zoals artikel 3 van het ontwerp, dat rechtsgrond vindt in artikel 7, derde lid, van het decreet van 27 april 2007, categorieën van kosten te bepalen die in aanmerking komen bij het bepalen van de vergoeding die wordt gevraagd door de instanties vermeld in artikel 7, tweede lid, 3°, van het decreet van 27 april 2007. Om de voormelde reden kan hiervoor geen rechtsgrond worden gevonden in de machtiging waarin artikel 7, vierde lid, van hetzelfde decreet voorziet.

Er kan evenwel worden aangenomen dat artikel 4 van het ontworpen besluit rechtsgrond kan vinden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt, in samenhang gelezen met artikel 7, vierde lid, van het decreet van 27 april 2007, in zoverre die bepaling van het ontwerp ertoe strekt te verduidelijken welke “de kosten van de verzameling, productie, vermenigvuldiging, verspreiding, conservering en vereffening van rechten” zijn die de totale inkomsten uit het verstrekken en het verlenen van toestemming voor hergebruik van documenten niet te boven mogen gaan.

3.4.1. Voor artikel 5, eerste lid, van het ontworpen besluit wordt volgens de gemachtigde rechtsgrond gezocht in artikel 7, derde lid, laatste zin, van het decreet van 27 april 2007, waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om “de nodige verduidelijkingen” uit te werken. Hij verklaarde:

“Het redelijk rendement op de investering zal steeds deel zijn van de totale vergoeding van het hergebruik: zie artikel 3, 5°, van het ontwerpBVR.

Bovendien geldt art. 5, eerste lid, van het ontwerpBVR als verduidelijking van art. 7, derde lid, van het decreet, nl. hoe een redelijk rendement op de investering in voorkomend geval bepaald wordt. Wij menen dat een dergelijke verduidelijking, nauw aansluitend bij de richtsnoeren van de Europese Commissie in dit verband, ten eerste aangewezen is.

De delegatie die in de laatste zin van het derde lid van artikel 7 van het decreet aan de Vlaamse Regering is voorzien, slaat ons inzien op de tweede en derde zin van het derde lid, m.a.w. de Vlaamse Regering heeft de delegatie om de nodige verduidelijkingen te voorzien, ook m.b.t. het bepalen van kosten, inclusief redelijk rendement op de investering.

Mocht de Raad van State echter van oordeel zijn dat die delegatie enkel slaat op de nodige verduidelijkingen inzake de boekhoudkundige beginselen, dan is o.i. de Vlaamse Regering op basis van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen gemachtigd om de nodige verduidelijkingen inzake de kosten te voorzien, aangezien dat artikel de uitvoerende macht de algemene bevoegdheid verleent om decreten uit te voeren. Artikel 5, eerste lid, van het ontwerpBVR sluit bovendien nauw aan bij de voornoemde Richtsnoeren (4.2.2. en 4.2.4).”

Er kan inderdaad worden aangenomen dat de machtiging waarin artikel 7, derde lid, laatste zin, van het decreet van 27 april 2007 voorziet, voldoende ruim is om te verduidelijken hoe het maximale bedrag wordt bepaald van de totale inkomsten die een instantie uit het verstrekken en het verlenen van toestemming voor hergebruik van documenten kan behalen. Bijgevolg vindt artikel 5, eerste lid, van het ontworpen besluit rechtsgrond in de voormelde bepaling van het decreet van 27 april 2007.

3.4.2. Artikel 5, tweede lid, van het ontworpen besluit vindt volgens de gemachtigde rechtsgrond in artikel 7, vierde lid, van het decreet van 27 april 2007. Hij verklaarde het volgende:

“De delegatie die in de laatste zin van het vierde lid van artikel 7 van het decreet aan de Vlaamse Regering is voorzien, slaat ons inzien op het volledige vierde lid, m.a.w. de Vlaamse Regering heeft de delegatie om de nodige verduidelijkingen te voorzien, ook m.b.t. het bepalen van kosten, inclusief redelijk rendement op de investering.

Mocht de Raad van State echter van oordeel zijn dat die delegatie enkel slaat op de nodige verduidelijkingen inzake de boekhoudkundige beginselen, dan is o.i. de Vlaamse Regering op basis van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen gemachtigd om de nodige verduidelijkingen inzake de kosten te voorzien, aangezien dat artikel de uitvoerende macht de algemene bevoegdheid verleent om decreten uit te voeren. Artikel 4 van het ontwerpBVR sluit bovendien nauw aan bij de voornoemde Richtsnoeren (4.2.3).”

In tegenstelling tot wat het geval is voor artikel 4 van het ontwerp, strekt artikel 5, tweede lid, van het ontwerp er niet toe om categorieën van kosten te bepalen die in aanmerking komen bij het bepalen van de vergoeding die wordt gevraagd voor het hergebruik van documenten. In de laatstgenoemde bepaling wordt verduidelijkt wat onder “een redelijk rendement op investeringen” dient te worden verstaan. Aan de hand hiervan wordt mede het maximale bedrag bepaald van de totale inkomsten die een instantie uit het verstrekken en het verlenen van toestemming voor hergebruik van documenten kan behalen. Om de in opmerking 3.4.1 vermelde reden kan worden aangenomen dat de machtiging vervat in artikel 7, vierde lid, van het decreet van 27 april 2007 voldoende ruim is om hiervoor rechtsgrond te bieden.

3.5. Voor de machtiging waarin artikel 6 van het ontworpen besluit voorziet, kan eveneens rechtsgrond worden gevonden in het voormelde artikel 7, derde en vierde lid, van het decreet van 27 april 2007.

3.6.1. Voor zover bij de artikelen 7 en 8 van en de bijlagen 1, 2 en 3 bij het ontwerp modellicenties worden vastgesteld, kan voor die bepalingen rechtsgrond worden gevonden in artikel 8, § 1, eerste lid, van het decreet van 27 april 2007, naar luid waarvan de Vlaamse Regering een of meerdere modellicenties met voorwaarden voor hergebruik bepaalt. Hetzelfde geldt voor artikel 9 van het ontwerp, waarbij de Vlaamse minister bevoegd voor de informatiemaatschappij, het structureren, opslaan, uitwisselen en ontsluiten van informatie en de infolijn wordt gemachtigd om die modellicenties te wijzigen en artikel 23 van het ontwerp, dat ertoe strekt in het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015 ‘houdende diverse bepalingen over de toegang en het gebruik, de erkenning als authentieke geografische

gegevensbron en de bijhouding van het Grootchalig Referentie Bestand (GRB)' te verwijzen naar artikel 8 van het te nemen besluit.

3.6.2. Volgens de gemachtigde dient voor artikel 8, tweede en derde lid, van het ontworpen besluit rechtsgrond te worden gezocht in de artikelen 3, tweede lid, en 8, § 3, van het decreet van 27 april 2007:

“Artikel 8, §3, tweede lid, van het decreet bepaalt dat een instantie, mits motivering, andere voorwaarden voor het hergebruik kan bepalen.

Volgens art. 3, tweede lid, van het decreet geldt bovendien dat bibliotheken, musea en archieven autonoom bepalen of en onder welke voorwaarden hergebruik is toegestaan.”

De door de gemachtigde aangehaalde artikelen 3, tweede lid, en 8, § 3, tweede lid, van het decreet van 27 april 2007 bevatten geen machtiging aan de Vlaamse Regering. In zoverre artikel 8, tweede en derde lid, van het ontwerp voorziet in de mogelijkheid om een andere licentie te gebruiken dan de modellicenties vermeld in de artikelen 7 en 8, eerste lid, van het ontwerp, kan voor die bepalingen evenwel rechtsgrond worden gezocht in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, in samenhang gelezen met de voormelde artikelen van het decreet van 27 april 2007.

3.6.3. Voor de gemotiveerde melding aan het coördinatiecomité waarin wordt voorzien in artikel 8, eerste en derde lid, van het ontworpen besluit kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 21, vierde lid, van het decreet van 13 juli 2012 (zie opmerking 3.1.2). Artikel 3, tweede lid, van het decreet van 27 april 2007 bepaalt weliswaar dat de bibliotheken, met inbegrip van de bibliotheken van instellingen voor hoger onderwijs, de musea en de archieven, *autonoom* bepalen of het hergebruik van de bestuursdocumenten is toegestaan en onder welke voorwaarden. Vermits de bibliotheken, met inbegrip van de bibliotheken van instellingen voor hoger onderwijs, de musea en de archieven enkel *melding* moeten maken aan het coördinatiecomité van het gegeven dat ze een andere licentie dan de modellicenties gebruiken, wordt evenwel geen afbreuk gedaan aan hun bevoegdheid om autonoom de voorwaarden van hergebruik te bepalen.

Het voorgaande gaat echter niet op wat de in artikel 8, tweede lid, van het ontwerp vereiste toestemming van het coördinatiecomité betreft. Vermits zodoende aan het coördinatiecomité een beslissingsbevoegdheid wordt gegeven, gaat het niet langer om een loutere raadpleging. Bovendien vloeit uit artikel 8, § 3, tweede lid, van het decreet van 27 april 2007 voort dat een instantie “mits motivering” andere voorwaarden voor het hergebruik dan die voorzien in de modellicentie kan bepalen. In zoverre artikel 8, tweede lid, van het ontwerp het gebruik van andere licentie afhankelijk maakt van de toestemming van het coördinatiecomité, is die bepaling niet bestaanbaar met het voormelde artikel 8, § 3, tweede lid, van het decreet van 27 april 2007.

Er moet worden besloten dat er geen rechtsgrond is voor artikel 8, tweede lid, van het ontworpen besluit, in zoverre die bepaling voorziet in de toestemming van het coördinatiecomité om een andere licentie te gebruiken dan de modellicenties vermeld in de artikelen 7 en 8, eerste lid, van het ontwerp.

3.7. De artikelen 10 en 11 van het ontworpen besluit kunnen rechtsgrond vinden in artikel 9 van het decreet van 27 april 2007, dat bepaalt:

“Om het zoeken naar voor hergebruik beschikbare bestuursdocumenten te vereenvoudigen, wordt met betrekking tot de belangrijkste bestuursdocumenten waarover de Vlaamse administratie, vermeld in artikel 1, 5°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie, beschikt, voorzien in overzichtslijsten met relevante meta-gegevens, die, voor zover mogelijk en passend, online en in machinaal leesbare formaten toegankelijk zijn, en in portaalsites met links naar die overzichtslijsten. Voor zover mogelijk, wordt het taaloverschrijdend zoeken naar documenten vergemakkelijkt. De Vlaamse Regering kan daarvoor de nadere bepalingen vastleggen.”

Voor het advies van het coördinatiecomité waarin wordt voorzien in artikel 11 van het ontworpen besluit, kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 21, vierde lid, van het decreet van 13 juli 2012 (zie opmerking 3.1.2).

3.8. Op de vraag welke bepalingen rechtsgrond bieden voor artikelen 12 en 13 van het ontworpen besluit, antwoordde de gemachtigde:

“Ondanks het ontbreken daartoe van een expliciete delegatie aan de Vlaamse Regering, kan de Vlaamse Regering dit bepalen op basis van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, vandaar dat de verwijzing naar dat artikel in de aanhef reeds is opgenomen.

Wat betreft de bevoegdheid van het coördinatiecomité: zie art. 21, 4° lid, van het VDI-decreet (supra vraag 4).”

In zoverre wordt voorzien in een evaluatie van de ontworpen regeling, kan rechtsgrond worden gezocht in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, in samenhang gelezen met, enerzijds, artikel 21/1 van het decreet van 27 april 2007, dat bepaalt dat de Vlaamse Regering om de drie jaar verslag uitbrengt aan het Vlaams Parlement over hetgeen het voorwerp uitmaakt van de evaluatie waarin wordt voorzien in artikel 12 van het ontwerp en, anderzijds, artikel 9 van hetzelfde decreet, dat voorziet in de portaalsites die het coördinatiecomité naar luid van artikel 13 van het ontwerp evalueert.

De in de artikelen 12 en 13 van het ontwerp aan het coördinatiecomité opgedragen evaluatietask kan evenwel niet als een raadpleging worden beschouwd, zodat hiervoor geen rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 21, vierde lid, van het decreet van 13 juli 2012, naar luid waarvan de Vlaamse Regering kan bepalen in welke gevallen *de raadpleging* van het coördinatiecomité verplicht is. Hiervoor kan echter rechtsgrond worden gevonden in artikel 22, tweede lid, van hetzelfde decreet van 13 juli 2012, waarin de Vlaamse Regering onder meer wordt gemachtigd om de bevoegdheden van het coördinatiecomité nader te omschrijven.

3.9.1. De artikelen 14 en 18 van het ontworpen besluit kunnen rechtsgrond vinden in artikel 7/1, tweede lid, van het decreet van 18 juli 2008 ‘betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer’, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de nadere regels bepaalt voor het bezorgen van de bestuursdocumenten, vermeld in het eerste lid van die bepaling en zij de regels kan bepalen voor het aanrekenen van kosten voor het bezorgen van bestuursdocumenten aan externe overheden met het oog op de vervulling van hun publieke taak.

3.9.2. De artikelen 15 en 16 van het ontwerp betreffen de instantie die de bestuursdocumenten heeft ontvangen. Artikel 17 van het ontwerp betreft het geval dat de instantie de uitvoering van haar publieke taak opdraagt aan een opdrachtnemer. Gevraagd of deze bepalingen niet verder gaan dan het bepalen van nadere regels voor het bezorgen van bestuursdocumenten, antwoordde de gemachtigde:

“De Vlaamse Regering bepaalt nadere regels voor de bezorging van bestuursdocumenten: daarmee wordt vooral bedoeld onder welke voorwaarden en modaliteiten kunnen gegevens worden bezorgd: onder welke voorwaarden kunnen die bezorgd worden, nl. welke zijn de rechten en plichten van de leverancier van de gegevens, en onder welke voorwaarden kan de ontvanger die gegevens gebruiken, welke zijn de rechten en plichten van de ontvanger van de gegevens.

Beide partijen moeten daaraan voldoen, zoniet kan de effectieve bezorging niet plaatsvinden.

Bv. de ontvangende instantie wil geen bronvermelding opnemen terwijl de bezorgende instantie dit vraagt, dan kan de effectieve bezorging niet plaatsvinden.

Bij het opstellen van voornoemde ontwerpstukken, is gestreefd naar zoveel mogelijk eenvormigheid met de bestaande regelgeving inzake uitwisseling van gegevens vanuit geografische gegevensbronnen, daarbij is maximaal afgestemd met de huidige praktijk binnen GDI-Vlaanderen (cfr. 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 en Besluit van de Vlaamse Regering van 21 oktober 2011 tot bepaling van de nadere regels voor de toegang tot en het gebruik door instanties die geen deelnemer zijn aan GDI-Vlaanderen van de geografische gegevensbronnen en geografische diensten, toegevoegd aan de GDI, en de vergoedingsregeling voor de publieke toegang).

Ook in de Memorie van Toelichting bij artikel 14 (<http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2014-2015/g340-1.pdf> - blz. 29) is expliciet bepaald dat de Vlaamse Regering nadere regels bepaalt voor de uitwisseling tussen instanties van bestuursdocumenten vatbaar voor hergebruik. Hierbij gelden de specifieke bepalingen rond de uitwisseling van geografische gegevens in het kader van het GDI-decreet als goede praktijk.

Mocht de Raad van State desondanks van oordeel zijn dat die delegatie enkel slaat op de effectieve bezorging (m.a.w. beperkt tot de leveringstermijn), dan is o.i. de Vlaamse Regering op basis van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen gemachtigd om de nodige nadere bepalingen te voorzien waaraan de instanties (administraties) dienen te voldoen in het kader van de uitwisseling van gegevens tussen instanties onderling.”

In zoverre de gemachtigde verwijst naar “de huidige praktijk binnen GDI-Vlaanderen”, moet er op worden gewezen dat de Vlaamse Regering bij artikel 15 van het decreet van 20 februari 2009 ‘betreffende de Geografische Data-Infrastructuur Vlaanderen’ wordt gemachtigd om ‘nadere toegangs- en gebruiksregels’ vast te stellen. Bij artikel 7/1 van het decreet van 18 juli 2008 wordt de Vlaamse Regering daarentegen enkel gemachtigd om de “nadere regels voor de *bezorging* van bestuursdocumenten”, en niet het gebruik ervan, te regelen. In zoverre dat de artikelen 15, 16 en 17 van het ontwerp het gebruik regelen van bestuursdocumenten door de instantie die ze heeft ontvangen, gaan die bepalingen de machtiging aan de Vlaamse Regering waarin het voormelde artikel 7/1 voorziet, te buiten.

Voor de artikelen 16 en 17 van het ontworpen besluit zou desgevallend rechtsgrond kunnen worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, in samenhang gelezen met artikel 7/1 van het decreet van 18 juli 2008. Dit gaat evenwel niet op voor artikel 15 van het ontworpen besluit. Die bepaling strekt er immers toe de aansprakelijkheid te regelen van de instantie die de bestuursdocumenten heeft ontvangen. Ook al wordt, volgens de gemachtigde, niet beoogd af te wijken van de gemeenrechtelijke aansprakelijkheidsregels, moet een dergelijke regeling bij decreet worden bepaald.

Derhalve moet worden besloten dat er geen rechtsgrond is voor artikel 15 van het ontworpen besluit.

3.10. De artikelen 19 tot 22 van het ontworpen besluit, die ertoe strekken het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 ‘tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie’ te wijzigen, vinden rechtsgrond in artikel 22, eerste lid, van het decreet van 26 maart 2004 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ en in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met artikel 15, § 1, tweede lid, van het decreet van 27 april 2007.

Voor de voordracht van het coördinatiecomité waarin wordt voorzien in het ontworpen artikel 3, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 ‘tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie’ (artikel 20, 1°, van het ontwerp), kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 21, vierde lid, van het decreet van 13 juli 2012 (zie opmerking 3.1.2).

3.11. Het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 ‘betreffende het hergebruik van overheidsinformatie bij de diverse departementen binnen de Vlaamse ministeries en bij de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid’, tot opheffing waarvan artikel 24 van het ontwerp strekt, vond rechtsgrond in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met de artikelen 3, eerste lid, en 8, eerste lid, van het decreet van 27 april 2007 en het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003. Artikel 24 van het ontworpen besluit steunt derhalve op dezelfde rechtsgrond.

3.12. De overgangsregelingen waarin de artikelen 25, 26 en 27 van het ontwerp voorzien, betreffen de bestaande licentieovereenkomsten en vinden derhalve rechtsgrond in artikel 8, § 1, van het decreet van 27 april 2007.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

4. De aanhef dient te worden aangepast aan hetgeen hiervoor is opgemerkt betreffende de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

Zo moet:

- aan de aanhef een nieuw lid worden toegevoegd, dat het tweede lid wordt, waarin wordt verwezen naar het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003;

- aan de aanhef een nieuw lid worden toegevoegd, dat het derde lid wordt, waarin wordt verwezen artikel 22, eerste lid, van het decreet van 26 maart 2004 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’;

- in het huidige tweede lid van de aanhef, dat het vierde lid wordt, bijkomend worden verwezen naar de artikelen 3, 15, § 1, tweede lid, en 21/1 van het erin vermelde decreet van 27 april 2007;

- aan de aanhef een nieuw lid worden ingevoegd, dat het zesde lid wordt, waarin wordt verwezen naar de artikelen 21, vierde lid, en 22, tweede lid, van het decreet van 13 juli 2012 ‘houdende de oprichting en organisatie van een Vlaamse dienstenintegrator’.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jan SMETS