



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.265/3
van 17 november 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van
Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en
Armoedebestrijding ‘houdende de bijhoudingsprocedures en de
vaststelling van de meldings- en as-builspecificaties voor de
bijhouding van het GRB’

Op 18 oktober 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘houdende de bijhoudingsprocedures en de vaststelling van de meldings- en as-builspecificaties voor de bijhouding van het GRB’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 8 november 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 november 2016.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding strekt er vooreerst toe om, in het raam van de bijhouding van het Grootchalig Referentie Bestand (hierna: GRB), de voorwaarden, de termijn en de wijze te bepalen waarop een GRB-initiatiefnemer een GRB-conform as-builtplan ter beschikking moet stellen van het agentschap dat instaat voor die bijhouding (artikelen 2, eerste lid, en 3 van het ontwerp).¹ Het voorziet in een kwaliteitscontrole van de plannen door het voormelde agentschap (artikel 4). Als de as-builtplannen niet ter beschikking worden gesteld of herhaaldelijk worden afgekeurd, kan het agentschap zelf opmetingen (laten) uitvoeren op kosten van de betrokken in gebreke gebleven GRB-initiatiefnemer (artikel 5).

Voorts strekt het ontwerp ook tot de goedkeuring van de GRB-basiskeletspecificaties voor terrestrische opmetingen (artikel 6 en bijlage 1). Daarnaast worden ook de gevallen en de termijn bepaald waarin een melding moet worden uitgevoerd volgens de meldingsspecificaties, waarvan eveneens een basisversie wordt goedgekeurd (artikelen 2, tweede lid, 7, 8, en bijlage 2).

RECHTSGROND

3. Onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt (opmerkingen 4 tot 7.2), vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in de artikelen 8 en 9 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 Grootchalig Referentie Bestand (GRB)’. Op grond van die bepalingen stelt de Vlaamse minister bevoegd voor de uitbouw van een geografische informatie-infrastructuur (hierna: de minister), op voorstel van de stuurgroep GDI-Vlaanderen en na advies van de GRB-raad, de meldingsspecificaties en de as-builtspecificaties vermeld in artikel 13, §§ 2 en 3, van het decreet van 16 april 2004 ‘houdende het Grootchalig Referentiebestand (GRB)’ vast (artikel 8) en keurt hij de nadere regels goed voor de termijnen waarbinnen en de wijze waarop de meldingen en de opmetingen ten gevolge van terreinmutaties moeten worden aangeleverd (artikel 9).

Artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015 vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 6, tweede lid, van het decreet van 16 april 2004, dat bepaalt dat “[d]e stuurgroep GDI-Vlaanderen (...), op voorstel van het [a]gentschap en na advies van de

¹ De begrippen “GRB-initiatiefnemer”, “GRB-conform as-builtplan” en “agentschap” worden omschreven in artikel 1 van het ontwerp.

GRB-raad, de GRB-specificaties op[stelt] en (...) deze ter goedkeuring voor[legt] aan de Vlaamse Regering”.

Artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015 vindt zelf rechtsgrond in artikel 13, § 6, van het decreet van 16 april 2004, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de nadere regels vaststelt omtrent de kennisgeving en de terbeschikkingstelling bedoeld in de paragrafen 2 tot 5 van die bepaling.

4. In artikel 2 van het ontworpen besluit wordt bepaald dat een GRB-initiatiefnemer een GRB-conform as-builtonplan aan het agentschap oplevert als aan de in het eerste lid van die bepaling vermelde voorwaarden is voldaan. Als de voormelde voorwaarden niet zijn vervuld, dan is de GRB-initiatiefnemer ertoe gehouden om een melding uit te voeren.

Uit artikel 13, § 3, van het decreet van 16 april 2004 vloeit voort dat “het Vlaamse Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid, de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen, de privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen, de Vlaamse openbare instellingen, de provincies en gemeenten en de netbeheerders van fysieke leidingen” – zijnde dezelfde rechtspersonen als die welke volgens artikel 1, 1°, van het ontworpen besluit worden verstaan onder het begrip “GRB-initiatiefnemer” – “op eigen kosten in[staan] voor de opmeting conform de GRB-specificaties van grootschalige geografische gegevens betreffende terreinmutaties waarvan zij zelf de initiatiefnemer waren” en om “deze opmetingen kosteloos ter beschikking [te stellen] van het [a]gentschap”. De opmeting conform de GRB-specificaties van terreinmutaties waarvan de voormelde rechtspersonen zelf initiatiefnemer zijn, neemt de vorm aan van een GRB-conform as-builtonplan.²

Artikel 13, § 3, van het decreet van 16 april 2004 voorziet derhalve voor een GRB-initiatiefnemer in een algemene en onvoorwaardelijke verplichting om in te staan voor een GRB-conform as-builtonplan. Vermits uit artikel 2 van het ontworpen besluit voortvloeit dat een GRB-initiatiefnemer enkel een GRB-conform as-builtonplan aan het agentschap moet opleveren als aan de in het eerste lid van die bepaling vermelde voorwaarden is voldaan, is die bepaling niet bestaanbaar met het voormelde artikel 13, § 3, van het decreet van 16 april 2004.

Dat is des te meer het geval nu in artikel 2, tweede lid, van het ontworpen besluit wordt bepaald dat als niet aan de in het eerste lid van die bepaling vermelde voorwaarden is voldaan, de GRB-initiatiefnemer ertoe gebonden is om *een melding* uit te voeren. In artikel 13, § 2, van het decreet van 16 april 2004 wordt die melding evenwel voorbehouden voor “de afwijkingen die zijn opgetreden door terreinmutaties die (...) ambtshalve ter kennis werden gebracht” van de in die bepaling vermelde rechtspersonen, dus voor afwijkingen als gevolg van terreinmutaties die vreemd zijn aan hun eigen initiatief. Bovendien wordt in die bepaling geen gewag gemaakt van de netbeheerders van fysieke leidingnetten.

Artikel 2 van het ontworpen besluit moet derhalve worden aangepast om het in overeenstemming te brengen met artikel 13, § 3, van het decreet van 16 april 2004. Daartoe moeten de GRB-initiatiefnemers op onvoorwaardelijke wijze worden verplicht tot de opmaak van

² Zie de omschrijving van het begrip “GRB-conform as-builtonplan” in artikel 1, 2°, van het ontworpen besluit.

een GRB-conform as-builtplan, of in elk geval tot een opmeting conform de GRB-specificaties, voor alle terreinmutaties waarvan zij zelf initiatiefnemer zijn.

5. In artikel 4 van het ontworpen besluit wordt bepaald dat het agentschap op de aangeleverde GRB-conforme as-builtplannen controles zal uitvoeren, voorafgaand aan de validatie en integratie van die plannen in het GRB.

In artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015, waarbij de minister wordt gemachtigd om de termijnen waarbinnen en de wijze waarop de opmetingen ten gevolge van terreinmutaties aangeleverd moeten worden, goed te keuren, en in artikel 13, § 3, van het decreet van 16 april 2004, dat in de verplichting voorziet om de opmeting conform de GRB-specificaties van grootschalige geografische gegevens betreffende terreinmutaties ter beschikking te stellen van het agentschap, wordt geen gewag gemaakt van een controlebevoegdheid in hoofde van het agentschap.

Dergelijke controles voorafgaand aan de validatie en de integratie van de aangeleverde GRB-conforme as-builtplannen in het GRB kunnen evenwel worden beschouwd als een onderdeel van de verwerking door het agentschap van de voornoemde plannen dat inherent is aan de aanlevering van die plannen. Bijgevolg kan worden aangenomen dat artikel 4 van het ontworpen besluit, net zoals de artikelen 2³ en 3 ervan, rechtsgrond vindt in artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015.

6. In de tweede zin van artikel 5 van het ontworpen besluit wordt de aard bepaald van de kosten die ten laste komen van GRB-initiatiefnemers die de verplichting om GRB-conforme as-builtplannen aan te leveren niet of niet naar behoren naleven.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015, en inzonderheid artikel 9 ervan, bevat evenwel geen machtiging aan de minister voor een bepaling van de kosten, zodat daarvoor geen rechtsgrond voorhanden is. Overigens kan het bepalen van de te verhalen kosten niet worden beschouwd als een aangelegenheid van bijkomstige of detailmatige aard die aan een minister kan worden overgelaten.

De tweede zin van artikel 5 van het ontworpen besluit moet derhalve worden weggelaten.

7.1. In artikel 7 van het ontworpen besluit wordt in algemene bewoordingen bepaald dat onder meer afwijkingen die sinds de opmaak van het GRB of sinds de laatste bijhouding ervan zijn ontstaan als gevolg van terreinmutaties, moeten worden gemeld via de daarvoor vastgestelde kanalen en toepassingen van het agentschap in de meldingsspecificaties. Op het eerste gezicht bevat die bepaling, waarin de melding van terreinmutaties wordt geregeld, geen referentie aan de GRB-initiatiefnemer, zoals omschreven in artikel 1, 1°, van het ontworpen besluit, zodat de in opmerking 4 vermelde bezwaren niet ten aanzien van die bepaling zouden gelden.

³ Onder voorbehoud van opmerking 4.

De in artikel 7 van het ontworpen besluit bedoelde meldingsspecificaties worden evenwel uitgewerkt in bijlage 2 bij dat besluit. In die bijlage wordt onder randnummer 2.1.1 ('Soorten afwijkingen') een zodanig ruime omschrijving gegeven van de soorten afwijkingen waarop artikel 7 toepassing vindt, dat die onder meer alle terreinmutaties omvatten, met inbegrip van de terreinmutaties waarvan de in artikel 13, § 3, van het decreet van 16 april 2004 vermelde overheden zelf initiatiefnemer zijn. Om de in opmerking 4 uiteengezette redenen, moeten die terreinmutaties luidens die bepaling aanleiding geven tot een opmeting conform de GRB-specificaties, die volgens het ontworpen besluit de vorm aanneemt van een GRB-conform as-builtplan, niet tot een melding.

In randnummer 2.1.3 ('Wie meldt welke afwijkingen?') van de bijlage wordt bepaald dat de oorspronkelijke GRB-gebruikers, met inbegrip van de beheerders van fysieke leidingnetten, verplicht zijn om GRB-afwijkingen te melden, ongeacht de oorzaak van hun optreden. Zoals reeds vermeld in opmerking 4, wordt in artikel 13, § 2, van het decreet van 16 april 2004, waarin de melding wordt geregeld van de afwijkingen die zijn opgetreden door terreinmutaties die ambtshalve ter kennis werden gebracht van de in die bepaling vermelde rechtspersonen, geen gewag gemaakt van de netbeheerders van fysieke leidingnetten. Bijgevolg kunnen die netbeheerders niet worden verplicht om GRB-afwijkingen te melden.

Er moet besloten worden dat artikel 7 van het ontworpen besluit, gelezen in samenhang met bijlage 2 erbij, dezelfde tekortkomingen vertoont als artikel 2 van dat besluit en op dezelfde wijze moet worden aangepast om het in overeenstemming te brengen met artikel 13, §§ 2 en 3, van het decreet van 16 april 2004.

7.2. Daar komt nog bij dat, blijkens artikel 7 van het ontworpen besluit en bijlage 2 erbij, niet alleen afwijkingen die "zijn ontstaan als gevolg van terreinmutaties" moeten worden gemeld, maar ook "mogelijke fouten en onvolledigheden die tijdens de opmaak of bijhouding van het GRB zijn ontstaan".

Luidens artikel 13, § 1, van het decreet van 16 april 2004 wordt onder de bijhouding van het GRB begrepen "de noodzakelijke aanpassingen aan het GRB tengevolge van afwijkingen die sinds de opmaak van het GRB of de laatste bijhouding ervan zijn ontstaan ingevolge terreinmutaties, alsmede de correctie van fouten en de aanvulling van onvolledigheden die tijdens de opmaak of bijhouding van het GRB zijn ontstaan".

De meldingsplicht waarin wordt voorzien door artikel 13, § 2, van het decreet van 16 april 2004 voor de in die bepaling genoemde categorieën rechtspersonen, betreft evenwel enkel "de afwijkingen die zijn opgetreden door terreinmutaties die hen ambtshalve ter kennis werden gebracht". Die bepaling is derhalve niet van toepassing op fouten en onvolledigheden die tijdens de opmaak of de bijhouding van het GRB zijn ontstaan.

Artikel 7 van het ontworpen besluit en bijlage 2 erbij moet ook wat dit punt betreft worden herzien.

ALGEMENE OPMERKINGEN

8. Verschillende bepalingen van het ontwerp zijn parafrasen van bepalingen van het decreet van 16 april 2004 of van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015. Zo herneemt artikel 5, eerste zin, van het ontwerp gedeeltelijk artikel 13, § 5, van het voormelde decreet en parafraseren de artikelen 6, tweede lid, en 8, derde lid, van het ontwerp artikel 8, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015.

Bepalingen die enkel een hogere rechtsnorm 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 kan worden 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.

Als de artikelen 6, tweede lid, en 8, derde lid, van het ontwerp worden behouden, schrijve men in die bepalingen derhalve “overeenkomstig artikel 8, tweede lid, 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 gegevensbrons en de bijhouding van het Grootchalig Referentie Bestand (GRB)”.

In artikel 5, eerste zin, van het ontwerp wordt door de zinsnede “conform artikel 13, § 5, van het decreet van 16 april 2004” de oorsprong van de in die bepaling vervatte regeling reeds vermeld. Ondanks die vermelding stemt de draagwijdte van artikel 5, eerste zin, van het ontwerp echter niet volledig overeen met de in artikel 13, § 5, van het decreet van 16 april 2004 vervatte regeling. Er wordt in dat artikel van het ontwerp immers bepaald dat de aanlevering van as-builtonplannen slechts na “herhaaldelijk” te zijn afgekeurd, aanleiding “kan”, en dus niet moet, geven tot een doorrekening aan de GRB-initiatiefnemer van de kosten verbonden aan opmetingen die het agentschap zelf uitvoert of laat uitvoeren, terwijl uit het voormelde artikel 13, § 5, voortvloeit dat de kosten van de in opdracht van het agentschap verrichte opmetingen ten laste vallen van de rechtspersonen die hun verplichtingen niet naleven. Daar komt nog bij dat artikel 5, eerste zin, van het ontwerp – zonder de tweede zin van die bepaling, dat bij gebrek aan rechtsgrond moet worden weggelaten (zie opmerking 6) – weinig bijdraagt tot de verstaanbaarheid van de ontworpen regeling. Derhalve kan ook artikel 5, eerste zin, van het ontwerp geen doorgang vinden.

9. Een aantal bepalingen van het ontwerp zijn imperatief gesteld.⁴

⁴ Het betreft de artikelen 4 (“Het agentschap zal (...) controles uitvoeren”) en 8, tweede lid (“hoe de verschillende types van afwijkingen (...) moeten beschreven, gemeld en gecontroleerd worden”), van het ontwerp.

Gebiedend woordgebruik is in een regelgevende tekst overbodig, zodat om een verplichting weer te geven geen gebruik is te maken van het werkwoord “moeten” of soortgelijke uitdrukkingen, maar wel van het werkwoord dat de handeling in kwestie weergeeft, vervoegd in de tegenwoordige tijd.⁵

De desbetreffende ontworpen bepalingen moeten dienovereenkomstig worden aangepast.⁶

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

10. Gelet op wat in opmerking 3 is vermeld over de rechtsgrond, moet in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp worden verwezen naar de artikelen 6, tweede lid, en 13, § 6, van het decreet van 16 april 2004.

Artikel 1

11.1. In artikel 1, 1° en 2°, van het ontwerp is binnen de zinsnede “weg-, water- en/of spoorinfrastructuur” de voegwoordcombinatie “en/of” overbodig.⁷ Zij wordt dan ook beter vervangen door het enkele voegwoord “of”, dat de betekenis van “en” niet uitsluit.

11.2. In artikel 1, 2°, van het ontwerp wordt bepaald dat de GRB-skeletspecificaties minimaal de GRB-basiskeletspecificaties omvatten, vermeld in artikel 6 van het ontwerp. Die vereiste moet in een aparte bepaling worden opgenomen, aangezien in een definitie geen normatieve bepalingen mogen voorkomen.

11.3. Veeleer dan in artikel 1, 3°, van het ontwerp nagenoeg letterlijk de definitie van de term “agentschap” te hernemen die reeds voorkomt in artikel 2, 4°, van het decreet van 16 april 2004, kan worden volstaan met een verwijfsdefinitie (“het agentschap vermeld in artikel 2, 4°, van het decreet van 16 april 2004 houdende het Grootschalig Referentie Bestand (GRB)”).

⁵ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 3.5.2, a), te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁶ Ook in artikel 2, tweede lid, van het ontwerp (“is de GRB-initiatiefnemer ertoe gebonden”) worden imperatieve bewoordingen gebruikt, maar die bepaling moet sowieso worden herzien om de in opmerking 4 uiteengezette redenen.

⁷ Aangenomen dat met die zinsnede een of meer van de genoemde vormen van infrastructuur worden beoogd.

Artikel 2

12. Volgens de inleidende zin van artikel 2, eerste lid, van het ontwerp levert de GRB-initiatiefnemer minimaal een GRB-conform as-builtonplan op aan het agentschap.

Als met het woord “minimaal” wordt beoogd dat het genoemde plan minstens de GRB-basiskeletspecificaties moet bevatten, is die toevoeging overbodig, vermits die vereiste reeds tot uiting komt in het huidige artikel 1, 2°, van het ontwerp,⁸ dat om de in opmerking 11.2 uiteengezette redenen in een afzonderlijke bepaling moet worden opgenomen. Als met dat woord wordt bedoeld dat een GRB-initiatiefnemer daarnaast aan het agentschap gegevens kan bezorgen zonder daartoe verplicht te zijn, gaat het om een overbodige toevoeging, die niet thuishoort in een regelgevende bepaling. Indien de GRB-initiatiefnemer daarentegen andere gegevens dan het GRB-conform as-builtonplan moet bezorgen aan het agentschap, moet – voor zover daarvoor een rechtsgrond is – in de ontworpen bepaling worden vermeld over welke gegevens het gaat.

In ieder geval moet het woord “minimaal” worden weggelaten.

Bovendien schrijve men “De GRB-initiatiefnemer levert een GRB-conform as-builtonplan aan het agentschap” (niet: “De GRB-initiatiefnemer levert minimaal een GRB-conform as-builtonplan op aan het agentschap”).

Artikel 3

13.1. Ter wille van de rechtszekerheid moet in artikel 3, eerste lid, van het ontwerp worden verduidelijkt wat valt te verstaan onder “de daartoe vastgestelde kanalen en toepassingen”.

Hetzelfde geldt voor artikel 7 van het ontwerp.

13.2. Ook moet in artikel 3, tweede lid, van het ontwerp worden gepreciseerd wat wordt bedoeld met “omvangrijke werkzaamheden”. Weliswaar kan uit het vervolg van die bepaling worden afgeleid dat die werkzaamheden te onderscheiden zijn van “werkzaamheden die gefaseerd gedurende verschillende jaren worden uitgevoerd”, maar er wordt op generlei wijze bepaald aan de hand van welke criteria kan worden nagegaan of werkzaamheden al dan niet omvangrijk zijn.

⁸ Waarbij het woord “minimaal” in die bepaling kan worden geacht tot uitdrukking te brengen dat de GRB-basiskeletspecificaties niet noodzakelijk de enige skeletspecificaties zijn die in een GRB-conform as-builtonplan kunnen voorkomen.

Bijlage 2

14. De randnummers 1.1 ('Wat is de GRB-meldingsprocedure?'), 1.2 ('Decretale bepalingen') en 1.3 ('Historiek') van bijlage 2 bij het ontwerp bevatten geen normatieve bepalingen en zijn louter ter informatie opgevat. Die bepalingen horen niet thuis in een regelgevende tekst en moeten derhalve worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT