

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 40.135/VR/1

AVIS 40.135/VR/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATEDE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, op 28 maart 2006 door de Staatssecretaris voor Administratieve Vereenvoudiging, toegevoegd aan de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot omzetting van de richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad [van 17 november 2003] inzake het hergebruik van overheidsinformatie", heeft op 4 mei 2006 het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, saisi par le Secrétaire d'État à la Simplification administrative, adjoint au Premier Ministre, le 28 mars 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours^(*), sur un avant-projet de loi "transposant la directive 2003/98/EG du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public", a donné le 4 mai 2006 l'avis suivant:

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de cinq jours ouvrables est prorogé à huit jours ouvrables dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

Wat de bevoegdheidsvraag betreft, werd het voorontwerp van wet onderzocht door de verenigde kamers van de afdeling wetgeving.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe de exploitatie van overheidsinformatie te regelen. De door de onder de regeling vallende overheden aan derden ⁽¹⁾ ter beschikking gestelde bestuursdocumenten, mogen worden hergebruikt voor commerciële of niet-commerciële doeleinden, overeenkomstig de in het ontwerp omschreven voorwaarden (artikel 5, eerste lid, van het ontwerp) ⁽²⁾. Het ontwerp betreft inzonderheid de omzetting, voor het federale niveau, van richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie ⁽³⁾ (zie artikel 1 van het ontwerp, dat titel I vormt).

In artikel 2 wordt een aantal begrippen omschreven, terwijl in artikel 3 van het ontwerp het toepassingsgebied van de regeling wordt afgebakend (beide artikelen vormen samen titel II van het ontwerp). Uit de definitie van "overheid", in

⁽¹⁾ Zie artikel 3, eerste lid, van het ontwerp. Het gaat derhalve niet om bestuursdocumenten waarvan ter uitvoering van artikel 32 van de Grondwet op grond van de artikelen 4 en volgende van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur inzage is verleend (cf. ook de toelichting bij artikel 2: "het gaat niet om de toegang tot individuele documenten of gegevens an sich"). In de memorie van toelichting wordt bevestigd dat het ontwerp losstaat van de wet betreffende de openbaarheid van bestuur (cf. algemene bespreking) en wordt aangestipt dat de betrokken overheden over beleidsvrijheid beschikken om bestuursdocumenten al of niet voor hergebruik ter beschikking te stellen (cf. toelichting bij artikel 3).

⁽²⁾ Documenten die door de betrokken overheden vrij en onvoorwaardelijk ter beschikking worden gesteld, vallen niet onder de regeling (artikel 3, tweede lid, 7°, van het ontwerp). Het gaat onder meer om bestuursdocumenten die op grond van artikel 2 (actieve openbaarheid) van de wet van 11 april 1994 ter beschikking worden gesteld van het publiek.

⁽³⁾ De richtlijn diende te zijn omgezet tegen 1 juli 2005 (artikel 12, lid 1, van de richtlijn).

.../...

artikel 2, § 1, 1°, van het ontwerp, volgt dat de regeling slechts betrekking heeft op de federale overheden ⁽⁴⁾.

In de titels III tot VIII van het ontwerp worden achtereenvolgens geregeld: de beginselen inzake het hergebruik van overheidsinformatie (artikelen 4 en 5), de aanvraag en behandeling (artikel 6), de voorwaarden voor het hergebruik (artikelen 7 en 8), de beroepen (artikel 9), discriminatieverbod, vrije concurrentie en transparantie (artikelen 10 tot 12). Het ontwerp bevat tot slot een bepaling inzake de inwerkingtreding (artikel 13).

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Doordat het ontwerp slechts een wettelijk kader schept en de beleidsvrijheid van de betrokken overheden om bestuursdocumenten al of niet voor hergebruik ter beschikking te stellen ongemoeid laat ⁽⁵⁾, wordt ermee geen afbreuk gedaan aan de krachtens de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet in beginsel tot de bevoegdheid van de Koning behorende aangelegenheden op het vlak van de overheidsorganisatie, meer bepaald de organisatie van de federale administratieve diensten.

2. Gelet op de uit artikel 3, tweede zin, van richtlijn 2003/98/EG volgende verplichting, wordt ter overweging gegeven in het ontwerp een uitdrukkelijke bepaling op te nemen die voorschrijft dat voor hergebruik beschikbare documenten zoveel mogelijk langs elektronische weg beschikbaar worden gemaakt.

⁽⁴⁾ Niet enkel de federale Staat (artikel 2, § 1, 1°, a, van het ontwerp) of de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen (artikel 2, § 1, 1°, b), maar ook daarmee gelijkgestelde personen (artikel 2, § 1, 1°, c) en verenigingen (artikel 2, § 1, 1°, d).

⁽⁵⁾ Zie de artikelen 3, eerste lid, en 5 van het ontwerp, alsook de toelichting bij artikel 3. Cf. ook overweging 9 van richtlijn 2003/98/EG.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

De indeling van het ontwerp in titels dient te worden vervangen door een indeling in hoofdstukken.

Artikel 2

In artikel 2, § 2, schrijve men beter: "Deze wet is niet van toepassing op ...".

Artikel 3

1. Het eerste en tweede lid van artikel 3 van het ontwerp kunnen beter aanvangen met de woorden: "Deze wet is [niet] van toepassing op ...".

2. De opsomming in artikel 3, tweede lid, van het ontwerp is verwarrend in die zin dat de gevallen waarop de wet niet van toepassing is, zeer verschillend van aard zijn. In de regel zal de niet-toepassing tot gevolg hebben dat er in het geheel geen hergebruik mogelijk is, terwijl in andere gevallen de niet-toepassing tot gevolg heeft dat er ruimere mogelijkheden tot hergebruik zijn (zoals in 7° en 8°). Eén en ander zou duidelijker tot uiting kunnen worden gebracht door de opsomming van de gevallen, al naar hun aard, onder te brengen in verschillende leden en eventueel ook anders te formuleren ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ Vergelijk bijvoorbeeld artikel 3, tweede lid, 8°, van het ontwerp met artikel 2, lid 4, laatste zin, van richtlijn 2003/98/EG, dat luidt: "De uitwisseling van documenten tussen openbare lichamen uitsluitend met het oog op de vervulling van hun openbare taken is geen hergebruik".

.../...

3. Gelet op de bevoegdheidsverdeling wat het omroepbeleid betreft ⁽⁷⁾, rijst de vraag of de uitzondering opgenomen in artikel 3, tweede lid, 4°, van het ontwerp in de praktijk enige relevantie heeft.

4. Alhoewel de gemeenschappen, op grond van artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet, in beginsel bevoegd zijn voor het onderwijs, kan de verwijzing naar "onderwijsinstellingen" in artikel 3, tweede lid, 5°, van het ontwerp behouden blijven. Het onderwijs aan de Koninklijke Militaire School valt immers onder de bevoegdheid van de federale wetgever, zoals het Arbitragehof heeft bevestigd ⁽⁸⁾.

5. Uit artikel 2, lid 4, laatste zin, van richtlijn 2003/98/EG volgt dat de uitwisseling van documenten tussen openbare lichamen uitsluitend met het oog op de vervulling van hun openbare taken, geen hergebruik is. Gelet op die bepaling, lijkt het in artikel 3, tweede lid, 8°, van het ontwerp gehanteerde begrip "overheden", geïnterpreteerd in de betekenis van federale overheden zoals wordt aangegeven in artikel 2, § 1, 1°, van het ontwerp, niet volkomen de algemene draagwijdte te weerspiegelen die de richtlijn beoogt. Er wordt daarom ter overweging gegeven om de term "overheden" bijvoorbeeld te vervangen door de woorden "openbare lichamen".

Artikel 6

Artikel 6 van het ontwerp lijkt artikel 8 van de richtlijn 2003/98/EG eerder onvolkomen om te zetten. Het ontwerp bevat geen garanties dat de voorwaarden voor hergebruik de mogelijkheden tot hergebruik niet nodeloos beperken, noch gebruikt worden om de mededinging aan banden te leggen. Ten slotte bevat het ontwerp geen bepalingen over de mogelijkheid tot aanpassing van de

⁽⁷⁾ Artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wijst de radio-omroep en de televisie aan als een culturele aangelegenheid waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn, binnen de grenzen aangegeven in artikel 127, § 2, van de Grondwet.

⁽⁸⁾ Arbitragehof, arrest nr. 90/2001 van 21 juni 2001, B.3.2.

.../...

standaardlicenties, de digitale beschikbaarheid ervan en de mogelijkheid tot elektronische verwerking ervan.

Artikel 9

1. Artikel 9, § 1, van het ontwerp maakt de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, een adviesorgaan opgericht bij artikel 8 van de wet van 11 april 1994, bevoegd om kennis te nemen van de beroepen in de gevallen opgesomd in het artikel. Artikel 9, § 2, belast de Koning met het uitwerken van de beroepsprocedure.

De basisregels ⁽⁹⁾ voor het administratief beroep worden in het ontwerp niet bepaald. Op grond van de beginselen die in ons rechtsstelsel de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen, dienen de essentiële beleidskeuzen door de wetgevende macht te worden vastgesteld, maar mag de nadere uitwerking ervan aan de uitvoerende macht worden overgelaten. De basisregels dienen derhalve door de wetgever zelf te worden bepaald.

2. Inzake de gevallen waarin beroep bij de Commissie mogelijk is, rijst de vraag of de in artikel 9, § 1, vermelde opsomming niet moet worden aangevuld. Het ontwerp voorziet bijvoorbeeld niet in mogelijkheid om administratief beroep in te stellen tegen een beslissing waarbij bestuursdocumenten ter beschikking worden gesteld, maar onder onredelijke licentievoorwaarden.

Artikel 11

De gemachtigde heeft verklaard dat er geen lopende exclusiviteitsrechten op hergebruik zijn. Indien dit inderdaad het geval is, heeft artikel 11, § 3, van het ontwerp geen zin.

⁽⁹⁾ Zoals bijvoorbeeld de omvang van de bevoegdheid van het beroepsorgaan en de beroepstermijn.

.../...

Artikel 13

In artikel 13 van het ontwerp wordt bepaald dat de wet in werking treedt op de dag dat het koninklijk besluit tot uitvoering van deze wet bekendgemaakt wordt in het Belgisch Staatsblad. Uit de memorie van toelichting blijkt dat deze regeling is ingegeven door de bezorgdheid om toepassingsproblemen te vermijden: de wet zal pas in werking treden wanneer de Koning de hem verleende opdrachten in artikel 6, tweede en vijfde lid, en artikel 9, § 2, van het ontwerp, zal hebben uitgevoerd.

Die bedoeling kan echter worden bereikt door - wat meer gebruikelijk is - te bepalen dat de Koning de datum van inwerkingtreding van de wet vaststelt.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

Les chambres réunies étaient composées de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter, voorzitter,
président de chambre, président,

Y. KREINS,

kamervoorzitter,
président de chambre,

Mevrouw
Madame
de Heren
Messieurs

J. BAERT,
J. JAUMOTTE,
M. BAGUET,

W. VAN VAERENBERGH,

staatsraden,
conseillers d'État,

M. TISON,

assessor van de afdeling wetgeving,
assesseur de la section de législation,

Mevrouwen
Mesdames

A. BECKERS,
B. VIGNERON,

griffier,
greffier.

De verslagen werden uitgebracht door de
HH. B. WEEKERS en R. WIMMER, auditeurs.

De overeenstemming tussen de Nederlandse
en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht
van de H. J. BAERT.

Les rapports ont été présenté par MM.
B. WEEKERS en R. WIMMER, auditeurs.

La concordance entre la version néerlandaise
et la version française a été vérifiée sous le
contrôle de M. J. BAERT.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME



Pour expédition délivrée au
Voor uitgifte afgeleverd aan
- Secrétaire d'Etat à la simplification administrative
- Staatssecretaris van Administratieve Vereenvoudiging

LE 12-05-2006
DE

Le Greffier en chef du Conseil d'Etat
De Hoofdgriffier van de Raad van State

D. LANGREEN

