



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 74.200/3
van 9 november 2023

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en
het Vlaamse Gewest ‘over het Vastgoedinformatieplatform’

Op 19 juli 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 4 september 2023,^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘over het Vastgoedinformatieplatform’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Toon MOONEN en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS..

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 november 2023.

*

^{*} 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 verlengd wordt 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt tot de oprichting van het Vastgoedinformatieplatform (hierna: VIP). Dat is een elektronisch informatiesysteem om vastgoedinformatie te ontsluiten, samen te voegen en ter beschikking te stellen.² Vastgoedinformatie bestaat uit “gebouw-, grond- of omgevingsgebonden gegevens over een onroerend goed, inclusief informatie over het juridische, administratieve of fysieke statuut van dat onroerend goed”³.

In hoofdstuk 2 van het voorontwerp worden de opdrachten en taken van het Vlaams Datanutsbedrijf⁴ uiteengezet, waarbij het VIP wordt ingericht, ontwikkeld en beheerd (artikelen 3 en 4). De toegang tot het VIP wordt geregeld in hoofdstuk 3, met inbegrip van de rol van het adviescomité bij het Vlaams Datanutsbedrijf (artikel 5) en de doelstellingen waarvoor vastgoedinformatie via het VIP wordt ontsloten, samengevoegd, ter beschikking gesteld of verwerkt (artikel 6). Hoofdstuk 4 betreft de behandeling van aanvragen van producten⁵. De minimale inhoud van de productcatalogus die het Vlaams Datanutsbedrijf bekendmaakt, wordt bepaald (artikel 7), evenals de behandeling van de aanvragen (artikel 8). De verwerking van vastgoedinformatie wordt geregeld in hoofdstuk 5. Het aan te nemen decreet doet geen afbreuk aan de bestaande regelgeving over de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens (artikel 9). Daarnaast worden de mededeling van vastgoedinformatie *aan* het Vlaams Datanutsbedrijf (artikelen 10 tot 13) en de verwerking (artikel 14) en de mededeling (artikel 15) van vastgoedinformatie *door* het Vlaams Datanutsbedrijf geregeld.

Hoofdstuk 6 bevat aanvullende bepalingen over de verwerking van persoonsgegevens, met name betreffende de doelstellingen van de gegevensverwerking, de categorieën van persoonsgegevens en de categorieën van personen van wie de gegevens worden verwerkt (artikel 16), alsook betreffende de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijken (artikel 17) en de bewaartermijn (artikel 18). In hoofdstuk 7 worden enkele financiële aspecten

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Artikel 2, 20°, van het voorontwerp.

³ Artikel 2, 19°, van het voorontwerp.

⁴ Dat is het agentschap vermeld in artikel 3 van het decreet van 2 december 2022 ‘houdende machtiging tot oprichting van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Datanutsbedrijf in de vorm van een naamloze vennootschap’ (artikel 2, 23°, van het voorontwerp).

⁵ Een product is “een welbepaalde combinatie van vastgoedinformatie over één perceel, of een onderdeel ervan, die vooraf door het Vlaams Datanutsbedrijf is vastgelegd, die op aanvraag wordt ontsloten door de aanleverende entiteiten, vermeld in artikel 10, eerste tot en met derde lid, die wordt samengevoegd via het VIP, en die ter beschikking wordt gesteld aan de aanvrager via het VIP” (artikel 2, 17°, van het voorontwerp).

geregeld, zoals de financiering van de uitbouw en de exploitatie van het VIP, die onder andere via een platformretributie of -vergoeding gebeurt (artikel 19). In naam en voor rekening van bepaalde aanleverende entiteiten kan het Vlaams Datanutsbedrijf ook bronretributies en -vergoedingen innen (artikel 20). Ook de lokale overheden kunnen een bronretributie heffen, die door het Vlaams Datanutsbedrijf wordt geïnd (artikel 21). Hoofdstuk 8 bevat specifieke bepalingen voor het product ‘vastgoedinlichtingen’, met name over de rubrieken van gegevens (artikel 22), de verschuldigde platformretributie (artikel 23) en de productinformatie (artikel 24).

In hoofdstuk 9 van het voorontwerp worden achtereenvolgens wijzigingen aangebracht in het decreet van 25 mei 2007 ‘houdende de harmonisering van de procedures van voorkooprechten’ (artikelen 25 tot 28), in de Vlaamse Codex Wonen van 2021 (artikel 29) en in het decreet van 2 december 2022 ‘houdende machtiging tot oprichting van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Datanutsbedrijf in de vorm van een naamloze vennootschap’ (artikelen 30 tot 35).

Het aan te nemen decreet treedt in werking op 1 januari 2024 (artikel 36).

BEVOEGDHEID

3. Luidens artikel 3, tweede lid, van het voorontwerp heeft het VIP tot doel om vastgoedinformatie “geïntegreerd en uniform te ontsluiten en uit te wisselen.” Luidens het derde en het vierde lid van dat artikel zorgt het Vlaams Datanutsbedrijf voor de samenvoeging in een product van vastgoedinformatie en voor de veilige gegevensdeling van die vastgoedinformatie en ontwikkelt het in dat verband nieuwe toepassingen. Die opdrachten vertalen zich luidens artikel 4, eerste lid, in een aantal specifieke taken, waaronder het ontwikkelen van een visie en een strategie om effectieve, efficiënte en goed beveiligde toepassingen te ontwikkelen en te beheren, het concipiëren, ontwikkelen, openstellen en beheren van een gegevensdelingsplatform en het uitwerken van nieuwe producten en toepassingen⁶.

4.1. De bevoegdheidsrechtelijke grondslag voor deze regeling wordt, in zoverre ze kadert “binnen de eigen digitale transformatie van de Vlaamse overheid en de lokale overheden en hun dienstverlening”, blijkens de memorie van toelichting gezocht in uiteenlopende bevoegdheden van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap. Wat de gewestbevoegdheden betreft, gaat het met name om de in artikel 6, § 1, I tot IV en VI tot VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ opgesomde bevoegdheden inzake ruimtelijke ordening, leefmilieu en waterbeleid, landinrichting en natuurbehoud, huisvesting, economie, energiebeleid en ondergeschikte besturen. Wat de gemeenschapsbevoegdheden betreft, wordt gewezen op de in artikel 4, 4°, van dezelfde wet vernoemde bevoegdheid inzake het cultureel patrimonium.⁷ In zoverre het VIP wordt gebruikt om vastgoedinformatie te delen tussen een Vlaamse

⁶ Zie met betrekking tot de opdrachten en taken van het Vlaams Datanutsbedrijf evenwel opmerking 10.2.

⁷ De bevoegdheidsrechtelijke grondslag wordt daarnaast nog gezocht in artikel 8 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, luidens hetwelk de Gemeenschappen en de Gewesten, binnen de in de artikelen 4 tot 7 opgesomde aangelegenheden, bepalingen en andere maatregelen kunnen aannemen betreffende de infrastructuur die noodzakelijk is voor de uitoefening van die bevoegdheden.

overheidsinstantie en een aanvrager, wordt de bevoegdheidsrechtelijke grondslag gezocht in de materiële bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest op grond waarvan die overheidsinstanties worden geregeld. Daarnaast vindt de regeling “[o]ok gelet op het voorwerp van de gegevensdeling die met het Vastgoedinformatieplatform wordt gefaciliteerd” volgens de memorie van toelichting aansluiting bij de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden.

4.2. Met die analyse kan worden ingestemd. In zoverre het VIP vooreerst wordt gebruikt om gegevens te delen tussen, enerzijds, Vlaamse instanties⁸ en lokale overheden, en, anderzijds, aanvragers⁹, vindt de ontworpen regeling een bevoegdheidsrechtelijke grondslag in de materiële bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest op grond waarvan die overheidsinstanties worden geregeld.¹⁰ In zoverre het VIP daarnaast zou leiden tot een gegevensdeling tussen aanvragers onderling, of tussen entiteiten die geen overheidsinstantie zijn en aanvragers, kan een beroep worden gedaan op de materiële bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest wanneer de te delen gegevens afkomstig zijn van entiteiten, of bestemd zijn voor aanvragers, waarvan de activiteiten tot die bevoegdheden behoren, wanneer de gegevens betrekking hebben op een aangelegenheid die tot die bevoegdheden behoort, of wanneer de gegevensdeling verband houdt met die bevoegdheden.¹¹

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Bestaanbaarheid met de regels inzake staatssteun

5. Het voorontwerp doet een vraag rijzen op het vlak van de regels inzake staatssteun in de zin van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’

In zoverre het VIP ook “gegevensstromen met betrekking tot vastgoedinformatie in de private sector” zal faciliteren, zoals de memorie van toelichting aangeeft (waarmee wellicht wordt verwezen naar het gegeven dat ook een “entiteit die geen overheidsinstantie is” luidens artikel 10, derde lid, van het voorontwerp specifieke vastgoedinformatie kan meedelen aan het Vlaams Datanutsbedrijf naar aanleiding van een aanvraag), kan de ontwikkeling en het beheer van

⁸ Een Vlaamse instantie is “een Vlaamse instantie als vermeld in artikel 2, 14°, van het decreet van 2 december 2022” (artikel 2, 24°, van het voorontwerp). In dat artikel 2, 14°, wordt verwezen naar “de instanties van de Vlaamse overheid, vermeld in artikel I.3, 1°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018” en naar “de instellingen met een publieke taak, vermeld in artikel I.3, 6°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, die afhangen van de Vlaamse overheid of van een of meer andere instellingen met een publieke taak die afhangen van de Vlaamse overheid”.

⁹ Een aanvrager is “een professionele aanvrager of een burger of zijn vertegenwoordiger die een aanvraag indient via het VIP” (artikel 2, 2°, van het voorontwerp).

¹⁰ In zoverre ook gegevens worden gedeeld tussen externe overheden, gedefinieerd als “een overheidsinstantie als vermeld in artikel I.3, 8°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018” (artikel 2, 11°, van het voorontwerp) en aanvragers, doet de regeling evenmin bevoegdheidsrechtelijke bezwaren rijzen, vermits de gegevensdeling door die externe overheden blijkt te gebeuren op basis van vrijwilligheid.

¹¹ Cf. adv.RvS 71.602/3 van 15 juli 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 2 december 2022, opmerkingen 3.7.1 tot 3.8.3, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1424/1, 260-263.

het VIP worden beschouwd als een economische activiteit die mogelijk ook door andere, met inbegrip van commerciële, aanbieders kan worden verricht.

Weliswaar zou dat element, rekening houdend met het geheel van de ontworpen regeling, kunnen worden beschouwd als het vervullen van een dienst van algemeen economisch belang, in welk geval de financiering ervan door, onder meer, “middelen die het Vlaamse Gewest aan het Vlaams Datanutsbedrijf toewijst om het VIP te realiseren” (artikel 19, eerste lid, 2°, van het voorontwerp) niet als staatssteun zou worden beschouwd voor zover is voldaan aan de voorwaarden die daartoe zijn gesteld bij besluit 2012/21/EU van de Europese Commissie van 20 december 2011 ‘betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen’. Thans lijken die voorwaarden evenwel niet vervuld te zijn. Zo zou onder meer de openbardienstverplichting die het Vlaams Datanutsbedrijf ter zake verricht, duidelijker moeten worden omschreven. Ook zijn de parameters op basis waarvan de compensatie voor de openbare dienst wordt berekend, niet op objectieve en doorzichtige wijze vastgesteld, en wordt niet gewaarborgd dat de compensatie niet hoger zal zijn dan nodig om de kosten van de uitvoering van openbardienstverplichtingen geheel of gedeeltelijk te dekken.

Zolang niet aan de voornoemde voorwaarden is voldaan en de tekst van het voorontwerp daartoe niet wordt aangepast, lijkt ervan te moeten worden uitgegaan dat de ontworpen regeling staatssteun uitmaakt en moet worden aangemeld bij de Europese Commissie.

B. Bestaanbaarheid met de beginselen inzake de financiering van overheidsuitgaven

6. Met betrekking tot de regeling van de financiering van het VIP via retributies en vergoedingen moet het volgende worden opgemerkt.

6.1.1. De “uitbouw en de exploitatie” van het VIP worden onder andere gefinancierd door een “platformretributie” of een “platformvergoeding” die de aanvrager betaalt “voor de aansluiting op en het gebruik van het VIP” (artikel 19, eerste lid, 1°, van het voorontwerp). De *platformretributie* is “de retributie die de aanvrager verschuldigd is aan het Vlaams Datanutsbedrijf voor de aansluiting op en het verplicht gebruik van het VIP” (artikel 2, 15°). De *platformvergoeding* is “de vergoeding die de aanvrager verschuldigd is aan het Vlaams Datanutsbedrijf voor de aansluiting op en het gebruik van het VIP voor producten die niet verplicht via het VIP zijn af te nemen” (artikel 2, 16°).

6.1.2. Wanneer de Vlaamse instanties en de lokale overheden door de Vlaamse Regering verplicht worden om het VIP te gebruiken om vastgoedinformatie te ontsluiten, stelt de Vlaamse Regering het bedrag van de platformretributie vast (artikel 7, tweede lid, van het voorontwerp). Elders bepaalt het voorontwerp opnieuw dat de Vlaamse Regering het bedrag van de platformretributie kan vastleggen, en ook de nadere voorwaarden, regels en vrijstellingen voor die retributie, in voorkomend geval per product, rekening houdend met onder meer de kosten waarvan

aanleverende entiteiten¹² het gebruik van de gegevensbronnen die ze beheren afhankelijk maken (artikel 19, tweede lid).¹³

6.2. Op verzoek van en in naam en voor rekening van een aanleverende entiteit kan het Vlaams Datanutsbedrijf daarnaast “bronretributies” en “bronvergoedingen” innen (artikel 20 van het voorontwerp). De *bronretributie* is een retributie verschuldigd aan een aanleverende entiteit “voor het ontsluiten van vastgoedinformatie als de gegevensbron een retributie aanrekent” (artikel 2, 5°). De *bronvergoeding* is een vergoeding verschuldigd aan een aanleverende entiteit, verschillend van een lokale overheid, “voor het ontsluiten van vastgoedinformatie als de gegevensbron een vergoeding aanrekent”.

De lokale overheden kunnen op basis van een eigen retributiereglement een bronretributie heffen om vastgoedinformatie aan te leveren “in het kader van de terbeschikkingstelling van producten als vermeld in artikel 7, 2°”¹⁴ (artikel 21, eerste lid). De Vlaamse Regering kan daarvoor de nadere voorwaarden, regels en vrijstellingen vastleggen (artikel 21, tweede lid).

6.3. Het Vlaams Datanutsbedrijf wordt belast met de aanrekening en de inning van de voormelde retributies en vergoedingen (artikelen 4, eerste lid, 7°, 19, derde lid, 20 en 21, derde lid, van het voorontwerp).¹⁵ In voorkomend geval wordt de bronretributie of de bronvergoeding geïnd als aanvulling op de platformretributie of de platformvergoeding (artikel 20, laatste zin).

7. Gevraagd om de regeling met betrekking tot de retributies en vergoedingen nader toe te lichten, antwoordde de gemachtigde:

“Per actor zijn er kosten verbonden aan het gebruik van het VIP-platform. De basis van het kostenmodel is een transactioneel terugverdienmodel waarbij er dus een bepaalde kostprijs verschuldigd is per aanvraag van een product voor de aanvrager. VIP zal een berekening maken van alle kostencomponenten die deel uitmaken van de aanvraag en dit via één globale prijs innen bij de aanvrager.

Voor de aanvrager zijn per aanvraag en per product volgende kostencomponenten van toepassing:

- Platformretributie of -vergoeding
 - o Door middel van een **tijdelijke platformretributie** tussen 2024 en 2028, betaalbaar door alle aanvragers van een product waarvan de Vlaamse Regering op grond van artikel 7 van het decreet bepaalt dat het gebruik van het VIP verplicht is, kunnen de aan het Vastgoedinformatieplatform verbonden investeringskosten terugverdiend worden.

¹² Zie opmerking 17.

¹³ Voor het product ‘vastgoedinlichtingen’ bevat het voorontwerp een specifieke regeling voor het bedrag en de indexering van de platformretributie en de vrijstellingen (artikel 23, §§ 1 tot 3, van het voorontwerp).

¹⁴ Zie opmerking 18.

¹⁵ Als dat van toepassing is, wordt het bedrag van de platformretributie, de platformvergoeding, de bronretributie of de bronvergoeding opgenomen in de door het Vlaams Datanutsbedrijf op te maken productcatalogus (artikel 7, eerste lid, 3°, van het voorontwerp).

- Vanaf 2024 wordt eveneens een **vaste platformretributie** geïnd die dient voor de werking en het gebruik van het platform en ter ondersteuning van de verdere ontwikkeling van het platform. Deze platformretributie -of vergoeding kan ook bepaalde kosten omvatten die aanleverende entiteiten aan het Vlaams Datanutsbedrijf aanrekenen of aansluitingskosten.

- De **platformretributie** wordt vastgelegd in een Besluit van de Vlaamse Regering en zal worden geïnd bij verplicht gebruik van het VIP.

- De **platformvergoeding** valt contractueel te bepalen, voor de overige diensten die DNB kan aanbieden, zoals onder meer het verstrekken van vastgoedinformatie in de gevallen waarin de Vlaamse Regering geen verplicht gebruik van het VIP heeft voorgeschreven.

- Bronretributie of -vergoeding

- Het is mogelijk dat een aanleverende entiteit een **bronretributie** (bepaald door de Vlaamse Regering in sectorreglementering) of **bronvergoeding** (wanneer de vergoeding niet werd bepaald door de Vlaamse Regering in sectorreglementering of ingeval een aanleverende entiteit een privébedrijf is) oplegt in ruil voor de aangeleverde vastgoedinformatie

- Bronretributie door de lokale overheid (voorheen aangeduid als gemeentelijke retributie)

- Het is mogelijk dat een aanleverende entiteit een lokaal bestuur is dat aanvullend via een gemeentelijk retributiereglement een bronretributie oplegt. In dat geval noemt de kostencomponent een **bronretributie door de lokale overheid**.

Voorgaande begrippen zijn verduidelijkt door het opnemen van nieuwe definities in artikel 2 van de nieuwe versie van het decreet en aangepast doorheen het decreet.

In het VIP-decreet is er telkens nuance gebracht tussen een retributie en een vergoeding.

Wanneer de Vlaamse Regering een verplicht gebruik oplegt van het VIP voor de aanleverende entiteiten (lokale besturen & Vlaamse instanties) voor een specifiek product, dan zal zij ook de platformretributie bepalen.

Voor producten die het Vlaams Datanutsbedrijf zal aanbieden en waar er geen verplicht gebruik geldt, kan er een contractueel te bepalen platformvergoeding verschuldigd zijn door de aanvrager.

(...)

De retributies zijn verschuldigd door de aanvragers van een product via het VIP per aanvraag voor een product die de aanvrager doet via het VIP, en per perceel.

In de eerste plaats is, overeenkomstig artikel 19 van het VIP-decreet, een platformretributie verschuldigd voor de aansluiting van een aanvrager op en het gebruik door een aanvrager van het VIP. Zoals verduidelijkt in de Memorie van Toelichting bij artikel 19 VIP-decreet, *‘[geldt] inzake retributies [...] een gematigd wettigheidsbeginsel en volstaat het dat de decreetgever de gevallen omschrijft die tot het heffen van de retributie aanleiding kunnen geven. De decreetgever heeft dat in de bepaling voor wat de platformretributie betreft (artikel 19), gedaan, door uitdrukkelijk te bepalen dat de platformretributie verschuldigd is telkens wanneer een aanvraag in het Vastgoedinformatieplatform wordt gedaan. De decreetgever kan voor het overige de regeling van de andere elementen van de retributie, zoals het vaststellen van de concrete*

berekeningswijze en van het tarief, aan de Vlaamse Regering overlaten. De decreetgever heeft in dat kader de Vlaamse Regering gemachtigd om de nadere voorwaarden en modaliteiten inzake de platformretributie vast te leggen, waaronder het minimum- en het maximumbedrag ervan.’ Dit hoofdstuk werd aldus opgesteld in overeenstemming met het in artikel 173 GW vervatte legaliteitsbeginsel.

De Vlaamse Regering regelt verder in een Besluit van de Vlaamse Regering de modaliteiten van de platformretributies en zal, voor de productcategorieën waarbij het gebruik van het Vastgoedinformatieplatform verplicht werd gesteld, zelf het retributiebedrag voor dat gebruik bepalen.

Daarnaast kunnen, overeenkomstig artikel 21 van het VIP-decreet, gemeenten ook een bronretributie heffen om vastgoedinformatie aan te leveren. Deze retributie dekt de kosten van de gemeenten voor het ontsluiten en ter beschikking stellen van de lokale bronnen. De gemeente stelt de retributie vast in een retributiereglement, vastgesteld bij de gemeenteraad in een gemeentereglement overeenkomstig artikel 40, paragraaf 3 van het Decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur. De Vlaamse Regering stelt de nadere regels vast voor de vergoedingsregeling en de berekening van de gemeentelijke bronretributie, zonder evenwel de vergoeding zelf te bepalen (zie ook de Memorie van Toelichting bij artikel 21 VIP-decreet). Ook deze bepaling werd opgesteld in overeenstemming met het in artikel 173 GW vervatte legaliteitsbeginsel, aangezien de gevallen die aanleiding geven tot het betalen van de retributie, met name het aanvragen van vastgoedinformatie via het Vastgoedinformatieplatform, in het decreet worden bepaald.

Tot slot is het, zoals verduidelijkt in de Memorie van Toelichting bij artikel 20 VIP-decreet, mogelijk dat *‘aanvragers een retributie of een vergoeding moeten betalen bij de aanvraag van vastgoedinformatie overeenkomstig artikel 7, bijvoorbeeld bij een ‘product bodemattest’. In dat geval kan het Vlaams Datanutsbedrijf op verzoek van de aanleverende entiteit de bronretributie of bronvergoeding innen in naam en voor rekening van de aanleverende entiteit. Het Vlaams Datanutsbedrijf stort de geïnde bronretributie of bronvergoeding vervolgens door aan de aanleverende entiteit.’* De heffing van deze bronretributies wordt geregeld door de toepasselijke sectorreglementering (cf. Vraag 7). Ook deze retributie is slechts verschuldigd naar aanleiding van het aanvragen van vastgoedinformatie via het Vastgoedinformatieplatform.”

Met betrekking tot de kosten bedoeld in artikel 13, tweede lid, van het voorontwerp, bezorgde de gemachtigde nog de volgende toelichting:

“De kosten waarnaar artikel 13 VIP-decreet verwijst, hebben betrekking op de kosten die de aanleverende entiteiten moeten maken om zich aan te sluiten op het VIP dan wel om de vastgoedinformatie via het VIP ter beschikking te kunnen stellen (bv. het ontsluiten van nieuwe bronnen zoals rooilijnplannen, ...).

Deze kosten kwalificeren op zich niet als een retributie of belasting die de aanleverende entiteit zou heffen t.a.v. de vastgoedinformatie. De aanleverende entiteit heft in dit kader geen aparte bijkomende retributie of belasting, maar kan de gemaakte kosten, overeenkomstig artikel 13, lid 2 en 3, VIP-decreet, doorrekenen aan DNB, die de kosten dan op haar beurt kan verwerken in de platformretributie of de platformvergoeding voor een product, waarvoor de wettelijke grondslag wordt geboden in Hoofdstuk 7.”

8. Het voorgaande geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen met betrekking tot de platformretributies en de platformvergoedingen.

8.1.1. Een retributie dient een geldelijke vergoeding te zijn van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en zij moet een louter vergoedend karakter hebben, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.¹⁶ Bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt zij van fiscale aard. Op het eerste gezicht zou kunnen worden aangenomen dat de platformretributie inderdaad een retributie is, nu ze verschuldigd is voor “de aansluiting op en het gebruik van het VIP” (artikel 19, eerste lid, 1^o, van het voorontwerp), al dan niet met verrekening van de specifieke aan het VIP gerelateerde kosten die aanleverende entiteiten maken (artikel 19, tweede lid) en die ze doorrekenen aan het Vlaams Datanutsbedrijf.¹⁷

8.1.2. De aard van de platformretributie is echter niet geheel zeker. In het voorontwerp wordt immers ook uitgegaan van de financiering van de “uitbouw en de exploitatie” van het VIP door middel van de platformretributie (artikel 19, eerste lid, van het voorontwerp), waarbij in de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat de platformretributie zou bestaan uit een tijdelijke platformretributie waarmee “de aan het Vastgoedinformatieplatform verbonden investeringskosten terugverdiend [kunnen] worden” en een vaste platformretributie die onder andere dient “ter ondersteuning van de verdere ontwikkeling van het platform”. In zoverre de door de aanvragers te betalen bedragen dienen ter betaling van die kosten, lijken ze dus (ook) tot doel te hebben om de uitgaven van het algemene bestuur te financieren en niet louter om de kosten te vergoeden die verband houden met de aansluiting op en het gebruik van het VIP. De door de aanvragers te betalen bedragen zouden daardoor het karakter krijgen van een belasting, eerder dan van een retributie.

In dat laatste geval vereist het legaliteitsbeginsel, neergelegd in de artikelen 170, § 1, en 172, tweede lid, van de Grondwet, dat de decreetgever zelf alle wezenlijke elementen vaststelt aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtigen kan worden bepaald, zoals de aanwijzing van de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de eventuele belastingvrijstellingen.

8.1.3. De stellers van het voorontwerp moeten dus verduidelijken, met inachtneming van het legaliteitsbeginsel dat desgevallend van toepassing is, of de platformretributie louter het karakter van een vergoeding van een kostprijs of van de waarde van de verstrekte dienst heeft, en bijgevolg een retributie uitmaakt, dan wel of ze de investeringskosten en verdere ontwikkeling van het VIP beoogt te dragen, en het dus om een belasting gaat.

8.1.4. Als de platformretributie effectief als een retributie, en niet als een belasting, moet worden beschouwd, moeten om te voldoen aan het in artikel 173 van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel betreffende retributies in de tekst van het voorontwerp zelf de gevallen worden bepaald waarin de heffing verschuldigd is en de heffingsplichtigen worden aangewezen. Het bepalen van het bedrag van de retributies kan aan de Vlaamse Regering worden gedelegeerd.

¹⁶ GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.5.

¹⁷ Er zal in elk geval ook over moeten worden gewaakt dat er een redelijke verhouding bestaat tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en de door de Vlaamse Regering te bepalen bedragen.

In zoverre de platformretributie (slechts) verschuldigd is in de gevallen waarbij de Vlaamse Regering het gebruik van het VIP verplicht maakt, zou het dus ook de Vlaamse Regering zijn die de gevallen bepaalt waarin de heffing verschuldigd is. Dat is niet verenigbaar met het legaliteitsbeginsel. In de memorie van toelichting wordt weliswaar uiteengezet dat de decreetgever wel degelijk de gevallen heeft aangewezen die tot het heffen van de retributie aanleiding kunnen geven, namelijk “door uitdrukkelijk te bepalen dat de platformretributie verschuldigd is telkens wanneer een aanvraag in het Vastgoedinformatieplatform wordt gedaan”. Die uitleg strookt echter niet met de definitie van ‘platformretributie’ in artikel 2, 15°, van het voorontwerp, waar wordt bepaald dat ze slechts wordt geïnd bij verplicht gebruik van het VIP, samen gelezen met de machtiging aan de Vlaamse Regering in artikel 7, tweede lid, om per product te bepalen wanneer de aanleverende entiteiten, vermeld in artikel 10, eerste lid, verplicht zijn om het VIP te gebruiken om vastgoedinformatie te ontsluiten. Bovendien zou de machtiging aan de Vlaamse Regering in artikel 19, tweede lid, zich in elk geval niet kunnen uitstrekken tot het bepalen van vrijstellingen.

De gevallen waarin de heffing verschuldigd is en de eventuele vrijstellingen moeten in het voorontwerp zelf worden bepaald.

8.2.1. Voorts is de verhouding tussen de platformretributie en de platformvergoeding niet helder. Het onderscheid is gebaseerd op het al dan niet door de Vlaamse Regering verplicht gestelde gebruik van het VIP (artikel 2, 15° en 16°, van het voorontwerp).¹⁸ In de memorie van toelichting valt daarnaast te lezen dat de platformvergoeding, anders dan de platformretributie, een contractuele basis heeft. Zo doen de platformretributies “geen afbreuk aan de overige diensten die het Vlaams Datanutsbedrijf kan aanbieden, zoals onder meer het verstrekken van vastgoedinformatie in de gevallen waarin de Vlaamse Regering geen verplicht gebruik van het VIP heeft voorgeschreven (...) en waarvoor geen platformretributie, maar een contractueel te bepalen platformvergoeding verschuldigd zal zijn”.¹⁹ Het lijkt dan ook de bedoeling dat beide niet tegelijk verschuldigd kunnen zijn.

8.2.2. De memorie van toelichting suggereert echter dat voor wat betreft het gebruik van het VIP voor productcategorieën waarvoor de Vlaamse Regering het gebruik *niet* verplicht heeft gemaakt, toch een platformretributie verschuldigd kan zijn en dat de Vlaamse Regering het Vlaams Datanutsbedrijf kan machtigen om het bedrag van de platformretributie, binnen de door de decreetgever en de Vlaamse Regering bepaalde grenzen, te bepalen en aan te rekenen. Nog afgezien van de vaststelling dat die mogelijkheid in strijd lijkt te zijn met de definitie van ‘platformretributie’ (en nog afgezien van de vraag of een dergelijke delegatie aan het Vlaams Datanutsbedrijf toelaatbaar zou zijn), zou het weerhouden van die mogelijkheid de eenvoud en de transparantie van de regeling niet ten goede komen, rekening houdende met het bestaan van de platformvergoeding.

¹⁸ In de memorie van toelichting valt echter ook het volgende te lezen: “Het VIP zal worden gefinancierd door (...) de platformretributie *of de platformvergoeding* die met het ontworpen decreet wordt ingevoerd en die verschuldigd is voor de aansluiting op en het verplicht gebruik van het VIP, d.i. voor de dienstverlening met betrekking tot het beheer van de gegevensbronnen en diensten in het kader van het VIP en die de Vlaamse Regering op grond van artikel 7 van dit decreet verplicht stelt.”

¹⁹ Zie ook het ontworpen artikel 5, § 1, 5° en 5°/1, van het decreet van 2 december 2022 (artikel 31 van het voorontwerp).

8.3. Hoewel de definities van ‘platformretributie’ en ‘platformvergoeding’ dat suggereren (artikel 2, 15° en 16°, van het voorontwerp), wordt het gebruik van het VIP in het voorontwerp nergens verplicht ten aanzien van de aanvrager. Het feit dat de Vlaamse Regering Vlaamse instanties en de lokale overheden per product kan verplichten om het VIP te gebruiken om vastgoedinformatie te ontsluiten, heeft weliswaar tot gevolg dat de aanvrager bepaalde vastgoedinformatie alleen via het VIP zal kunnen verkrijgen. Dat werd bevestigd door de machtigde:

“Het decreet bevat in principe geen verplicht gebruik voor de gebruiker (i.e. de aanvrager) om vastgoedinformatie via het VIP af te nemen of aan te vragen, enkel voor de aanleverende entiteiten om in bepaalde gevallen vastgoedinformatie verplicht via het VIP ter beschikking te stellen.

In de praktijk volgt hieruit wel dat de aanvrager bepaalde vastgoedinformatie via het VIP zal moeten aanvragen, aangezien de aanleverende entiteit de vastgoedinformatie in bepaalde gevallen verplicht via het VIP ter beschikking zal moeten stellen.”

De definities van ‘platformretributie’ en ‘platformvergoeding’ worden het best in dat licht aangepast.

9. Met betrekking tot de bronretributie en de bronvergoeding, die verschuldigd zijn aan een aanleverende entiteit “voor het ontsluiten van vastgoedinformatie”, moet nog het volgende worden opgemerkt.

9.1. Overeenkomstig de uitleg van de gemachtigde kan de bronretributie, al naargelang de aanleverende entiteit, zijn oorsprong vinden in sectorreglementering of in een reglement van een lokaal bestuur.²⁰

Zoals gezegd houdt de Vlaamse Regering bij het bepalen van het bedrag van de platformretributie rekening met de kosten waarvan de Vlaamse instanties, de lokale overheden en de entiteiten die geen overheidsinstanties zijn het gebruik van de gegevensbronnen die ze beheren, afhankelijk maken (artikel 19, tweede lid, van het voorontwerp). Die kosten moeten beperkt blijven tot het minimum dat nodig is om aan de specifieke behoeften vanuit het VIP naar de aanleverende entiteiten toe op vlak van het ontsluiten van de vastgoedinformatie te voldoen²¹ (artikel 13, derde lid). In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat het gaat om kosten “op basis van specifieke vereisten en service levels vanuit het VIP” en dat de bronretributie (of de bronvergoeding) moet worden onderscheiden van die kosten.

Vermits het niet de bedoeling kan zijn dat bepaalde kosten van de aanleverende entiteiten twee keer worden aangerekend (inbegrepen in de platformretributie en opnieuw via de

²⁰ Weliswaar kan de Vlaamse Regering nadere voorwaarden, regels en vrijstellingen vastleggen voor de lokale bronretributies (artikel 21, tweede lid, van het voorontwerp). In die machtiging is het bedrag van de vergoeding zelf niet begrepen, maar luidens de memorie van toelichting is het wel “aangewezen dat de nadere regels met betrekking tot de vergoedingsregeling en de berekeningsmethode van de retributie (tot op zekere hoogte althans) op gewestelijk niveau worden geharmoniseerd”. In elk geval moet, wat de machtiging aan de Vlaamse Regering betreft, rekening worden gehouden met wat in opmerking 8.1.4 werd uiteengezet.

²¹ De Vlaamse Regering kan de nadere regels vaststellen voor die kostenregeling, zonder evenwel de kosten zelf te bepalen.

bronretributie), moet het voorgaande zo worden begrepen dat de kosten die de aanleverende entiteit maakt en die de Vlaamse Regering kan opnemen in de platformretributie inderdaad kosten zijn die “specifiek” voortvloeien uit het gebruik door de aanleverende entiteit van het VIP, en kunnen worden onderscheiden van de kosten die als zodanig met de gegevensdeling gepaard gaan, en waarvoor desgevallend een bronretributie of bronvergoeding verschuldigd kan zijn.

9.2.1. De bronvergoeding kan luidens de uiteenzetting van de gemachtigde van toepassing zijn “wanneer de vergoeding niet werd bepaald door de Vlaamse Regering in sectorreglementering of ingeval een aanleverende entiteit een privébedrijf is”. Dat doet vermoeden dat de bronvergoeding, net als de platformvergoeding, een contractuele basis heeft.²²

Het verdient aanbeveling om dat te verduidelijken in de memorie van toelichting.

9.2.2. Uit de definitie van ‘bronvergoeding’ volgt dat aan een lokale overheid geen bronvergoeding verschuldigd kan zijn. Artikel 2, 6°, van het voorontwerp verwijst immers naar “een aanleverende entiteit, vermeld in artikel 10, eerste tot en met derde lid, verschillend van een lokale overheid”. Artikel 20 van het voorontwerp, dat de inning van onder meer de bronvergoeding regelt, maakt ter zake echter geen onderscheid en verwijst louter naar “de aanleverende entiteit, vermeld in artikel 10, eerste tot en met derde lid,” van het voorontwerp.

Er moet worden verduidelijkt of aan een lokale overheid effectief geen bronvergoeding verschuldigd kan zijn. In een definitie worden overigens beter geen regelgevende elementen opgenomen, vermits dat aanleiding kan geven tot een gebrek aan samenhang tussen het gedeelte van de tekst waarin de definitie wordt gegeven en het gedeelte van het dispositief waarin de regelgevende inhoud wordt weergegeven.²³

C. Bestaanbaarheid met het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980

10.1. Zoals de Raad van State reeds meermaals heeft opgemerkt (onder andere in advies 71.602/3 van 15 juli 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 2 december 2022²⁴), dienen bepalingen die ertoe strekken instellingen met rechtspersoonlijkheid op te richten, te worden getoetst aan het voorschrift van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Luidens die bepaling moet het decreet de “oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht” van de beoogde instelling regelen.

Dienaangaande moet omtrent het voorontwerp het volgende worden opgemerkt.

10.2. De opdrachten en taken van het Vlaams Datanutsbedrijf in het kader van het VIP worden in de artikelen 3 en 4 van het voorontwerp uiteengezet. Hoewel de context van die opdrachten en taken in het kader van het voorliggende voorontwerp specifiek is dan het geval

²² Zie opmerking 8.2.1.

²³ Omzendbrief VR 2019/4 betreffende de wetgevingstechniek, aanbeveling 154.

²⁴ Adv.RvS 71.602/3 van 15 juli 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 2 december 2022, opmerkingen 5.1 tot 5.3, *Parl.St.* Vl.Parl. 2022-23, nr. 1424/1, 267-268.

was bij de afbakening van de doelstellingen van het Vlaams Datanutsbedrijf bij de totstandkoming van het decreet van 2 december 2022 zelf, worden sommige daarvan nog steeds in ruime en abstracte bewoordingen geformuleerd. Zo ontwikkelt het Vlaams Datanutsbedrijf “in het kader van het VIP nieuwe toepassingen op het vlak van veilige gegevensdeling van vastgoedinformatie” (artikel 3, vierde lid) en kan het “alle activiteiten, taken en bedrijvigheden verrichten die rechtstreeks of onrechtstreeks bijdragen tot de verwezenlijking van de opdrachten, vermeld in het eerste, [tweede, derde en vierde lid²⁵ van artikel 3], en de taken, vermeld in artikel 4” (artikel 3, vijfde lid). Het heeft daarnaast tot taak “een visie en een strategie [te] ontwikkelen om effectieve, efficiënte en goed beveiligde toepassingen te ontwikkelen en te beheren die de gegevensdeling van vastgoedinformatie in een gegevensdelingsplatform ondersteunen, en de naleving ervan opvolgen” (artikel 4, eerste lid, 1°) en om “nieuwe producten uit [te] werken” (artikel 4, eerste lid, 3°). In het takenpakket zijn ook begrepen “alle andere taken die rechtstreeks of onrechtstreeks kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van de taken, vermeld in punt 1° tot en met 7°, en de opdrachten, vermeld in artikel 3” (artikel 4, eerste lid, 9°). Deze opdrachten en taken zijn weinig precies en laten de Vlaamse Regering, die overeenkomstig artikel 4, tweede lid, van het voorontwerp de in het eerste lid vermelde taken nader kan bepalen, een zeer ruime appreciatiemarge over wat ze *in concreto* moeten inhouden.

Gelet hierop dreigt de ontworpen regeling op gespannen voet te staan met artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat onder meer vereist dat de decreetgever de bevoegdheid van de op te richten instelling bepaalt.

D. Bestaanbaarheid met het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet

11.1. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.²⁶

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de

²⁵ Zie opmerking 15.

²⁶ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.²⁷

11.2. Luidens artikel 14, derde lid, van het voorontwerp kan de Vlaamse Regering voor bepaalde gegevens het gebruik van andere dan de in het tweede lid voorziene identificatiemiddelen opleggen. In zoverre die gegevens persoonsgegevens betreffen, moet het te hanteren identificatiemiddel echter in het voorontwerp zelf worden geregeld.

11.3. Luidens artikel 16, eerste lid, van het voorontwerp worden de persoonsgegevens vermeld in artikel 24, § 1, van het decreet van 2 december 2022 verwerkt door het Vlaams Datanutsbedrijf met het oog op de verwezenlijking van de opdrachten, vermeld in artikel 3, en de uitvoering van de taken, vermeld in artikel 4 van het voorontwerp. Ogenschijnlijk worden aldus de met de gegevensverwerking nagestreefde doelstellingen bepaald.

Zoals hiervoor evenwel is opgemerkt,²⁸ worden sommige opdrachten en taken van het Vlaams Datanutsbedrijf in het kader van het VIP in ruime en abstracte bewoordingen geformuleerd. Bijgevolg kunnen ook de doelstellingen waarvoor het Vlaams Datanutsbedrijf persoonsgegevens verwerkt niet met voldoende zekerheid worden bepaald.

Uit wat voorafgaat vloeit voort dat, onverminderd hetgeen hiervoor omtrent artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is opgemerkt, artikel 22 van de Grondwet vereist dat, vermits de doelstellingen van de gegevensverwerking door het Vlaams Datanutsbedrijf worden bepaald door middel van een verwijzing naar de artikelen 3 en 4 van het voorontwerp, de omschrijving van de opdrachten en taken van het Vlaams Datanutsbedrijf in het kader van het VIP in die bepalingen moet worden verduidelijkt.

11.4. Luidens artikel 18, eerste lid, van het voorontwerp bewaart het Vlaams Datanutsbedrijf de persoonsgegevens die het verwerkt niet langer dan noodzakelijk is voor de uitvoering van de opdrachten en taken, vermeld in respectievelijk artikel 3 en artikel 4 van het voorontwerp, conform artikel III.87, § 1, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, of tot de betrokkene vraagt om de persoonsgegevens die het Vlaams Datanutsbedrijf verwerkt, te verwijderen, conform de voorwaarden vermeld in artikel 17 van de algemene verordening gegevensbescherming²⁹. Artikel 18, tweede lid, van het voorontwerp bepaalt de elementen op basis waarvan de bewaartermijn geval per geval wordt vastgesteld. Met toepassing van het derde lid van dat artikel worden de persoonsgegevens in elk geval niet langer bewaard dan een jaar na het overlijden van de betrokkene.

²⁷ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

²⁸ Zie opmerking 10.2.

²⁹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

Luidens artikel III.87, § 1, eerste lid, 2°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 bepalen de selectieregels voor elke categorie van bestuursdocumenten “het administratieve of juridische nut, verduidelijkt door een bewaartermijn met bijbehorende motivering”. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, eerder reeds heeft vastgesteld, is in dat artikel zelf geen bewaartermijn opgenomen.³⁰ Vermits de bewaartermijn als een essentieel element van de verwerking van persoonsgegevens moet worden beschouwd, kan het bepalen van die termijn niet zonder meer worden gedelegeerd, en al helemaal niet worden overgelaten aan een selectiecommissie die, overeenkomstig artikel III.88, § 1, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 de selectieregels opstelt en actualiseert of goedkeurt.

De verwijzing naar artikel III.87, § 1, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 moet dus uit het voorontwerp worden weggelaten. Rekening houdend met de elementen opgesomd in artikel 18, tweede lid, van het voorontwerp ter bepaling van de bewaartermijn die geval per geval zal gelden voor de verwerkingen van persoonsgegevens, kan evenwel worden aanvaard dat die bewaartermijn voldoende bepaald is.³¹

E. Bestaanbaarheid met de beginselen inzake delegatie van verordenende bevoegdheid

12. Het voorontwerp bevat delegaties van verordenende bevoegdheid aan het Vlaams Datanutsbedrijf. Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling, zoals het Vlaams Datanutsbedrijf, is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.³²

³⁰ Adv.RvS 71.656/1 van 29 juni 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 10 november 2022 ‘tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien regie en het decreet van 7 juli 2017 tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid, tot vaststelling van vergunningsnormen voor private uitbetalingsactoren en tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 betreffende de oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin’, opmerking 4, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1388/1, 60-61; adv.RvS 71.887/1/V van 19 september 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 17 februari 2023 ‘tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur’, opmerking 4.3, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1455/1, 201.

³¹ Luidens artikel 7, eerste lid, 6°, van het voorontwerp maakt het Vlaams Datanutsbedrijf een productcatalogus met de beschikbare producten bekend, die onder andere per product minstens de bewaartermijn bevat van de vastgoedinformatie die het specifieke product bevat. In zoverre die vastgoedinformatie ook persoonsgegevens betreft, kan die bepaling in het licht van het voorgaande dus niet zo worden begrepen dat ze het Vlaams Datanutsbedrijf ook zou machtigen om die bewaartermijn zelf te bepalen (maar slechts om hem op te nemen in de productcatalogus).

³² Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4 en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33,

12.1. Uit de artikelen 4, eerste lid, 5°, en 5, 3°, van het voorontwerp lijkt te volgen dat het Vlaams Datanutsbedrijf de verzoeken tot toegang tot het VIP beoordeelt, de toegang tot het VIP controleert, schorst of opheft, en daartoe ook de criteria vaststelt.³³ De enige aanwijzing die het voorontwerp ter zake bevat, is dat de controle, schorsing of opheffing kan volgen als blijkt dat “de toegang niet of niet langer in overeenstemming is met de bepalingen van dit decreet of andere toepasselijke wetgeving”.

Zeker aangezien het gebruik van het VIP in bepaalde gevallen onafwendbaar zal zijn voor de aanvrager,³⁴ moeten de nadere regels betreffende de toegang tot het VIP, en de controle, schorsing en opheffing ervan, in het voorontwerp zelf worden geregeld of het voorwerp uitmaken van een machtiging aan de Vlaamse Regering.

12.2. Luidens het ontworpen artikel 5, § 1, 5°/1, van het decreet van 2 december 2022 bepaalt en verwerkt het Vlaams Datanutsbedrijf de eventuele verschuldigde vergoedingen die volgen uit de toegang tot of het gebruik van de platformen of diensten, vermeld in deze paragraaf, door de betrokken burgers, overheidsinstanties of aanvragers, vermeld in artikel 2, 2°, van het aan te nemen decreet (artikel 31, 5°, van het voorontwerp).

Rekening houdende met wat voorafgaat en met wat werd uiteengezet in verband met de retributies en vergoedingen,³⁵ kan die taak enkel zo worden begrepen dat het Vlaams Datanutsbedrijf ertoe wordt gemachtigd om in een concreet geval te berekenen welke bedragen verschuldigd zijn, in functie van de toepasselijke regels en retributiebedragen of de overeengekomen vergoedingen.

F. Bestaanbaarheid met de regels inzake hergebruik van overheidsinformatie

13. Gevraagd hoe de regeling van de kosten en de bronretributies en -vergoedingen zich verhoudt tot de regeling inzake hergebruik van overheidsinformatie (en het principe van de

105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.” Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: “Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.”

³³ Zie ook het ontworpen artikel 10, § 2, eerste lid, 3°/1 en 5°, van het decreet van 2 december 2022 (artikel 32 van het voorontwerp).

³⁴ Zie opmerking 8.3.

³⁵ Zie opmerkingen 8 en 9.

kosteloosheid daarvan), zoals geregeld in het Bestuursdecreet van 7 december 2018, antwoordde de gemachtigde:

“De beslissing om al dan niet kosten aan te rekenen aan het VIP (artikel 13) of om een bronvergoeding of -retributie voor een bepaald product aan te rekenen aan de aanvrager (artikel 19 en 20) komt toe aan de aanleverende entiteit. Deze bepaalt of een vergoeding wordt aangerekend en welk bedrag wordt aangerekend.

De aanleverende entiteit dient daarbij alle regelgeving in acht te nemen, inclusief, in de mate dat het gaat om een product dat zgn. bestuursdocumenten betreft die voor hergebruik in aanmerking komen, de regels in verband met het principiële kosteloze karakter van dat hergebruik.

Dit principe is overigens ook bevestigd in de Memorie van toelichting bij artikel 13 van het ontwerp:

‘Dit artikel geldt zonder afbreuk te doen aan de bepalingen opgenomen in artikel II.59 en II.60 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 en artikel 6 van de Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende Europese datagovernance.’

Daarbij moet onder andere opgemerkt worden dat:

1. er niet steeds sprake zal zijn van hergebruik in de zin van het Bestuursdecreet, nu aanvragers ook overheidsinstanties kunnen zijn die via het VIP data aanvragen m.o.o. het vervullen van hun publieke taken. (...)

2. niet alle bestuursdocumenten aan de voorwaarden voor hergebruik voldoen en de dataset in een product dus niet enkel bestuursdocumenten bevat die in aanmerking komen voor hergebruik;

3. bestuursdocumenten die specifiek worden gecreëerd voor de aanvrager zijn bv. niet onderworpen aan de bepalingen inzake hergebruik (artikel II.57 Bestuursdecreet);

4. niet alle aanleverende entiteiten overheidsinstanties zullen zijn. De aanleverende entiteiten die Vlaamse (overheids)instanties zijn, zijn bovendien niet alle onderworpen aan het principiële kosteloze karakter voor hergebruik. Dat geldt bv. niet voor de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.53, §1, 1° tot en met 4°, Bestuursdecreet, die verplicht zijn inkomsten te genereren om een aanzienlijk deel van de kosten van de uitoefening van hun publieke taken te dekken of overheidsondernemingen (artikel II.59, tweede lid, Bestuursdecreet));

5. er op het principiële kosteloze karakter van hergebruik van overheidsinformatie ten slotte uitzonderingen bestaan (bv. marginale kosten voor de vermenigvuldiging, verstrekking en verspreiding ervan, en, als dat van toepassing is, voor de anonimisering van persoonsgegevens en voor maatregelen ter bescherming van commercieel vertrouwelijke informatie (artikel II.59, eerste lid, Bestuursdecreet)).”

De precisering dat bij het heffen van een retributie³⁶, het aanrekenen van een bronvergoeding of het doorrekenen van kosten in de platformretributie rekening zal moeten worden

³⁶ Daarin begrepen allicht de platformretributie, in zoverre het gebruik van het VIP voor de aanvrager de enige manier is om de betrokken informatie te verkrijgen.

gehouden met de regels inzake hergebruik van overheidsinformatie, wordt met het oog op de rechtszekerheid het best in de tekst van het voorontwerp opgenomen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

14. In artikel 2, 13°, van het voorontwerp wordt ‘perceel’ gedefinieerd als “een perceel als vermeld in artikel 5, 3°, van het decreet van 16 april 2004 houdende het Grootchalig Referentie Bestand (GRB), of een gebouw of onderdeel van een gebouw als vermeld in artikel 6, eerste lid, 1°, van het CRAB-decreet van 8 mei 2009”.

Gevraagd of het, wat een gebouw of onderdeel van een gebouw betreft, niet eenvoudiger is te verwijzen naar artikel 5, 1°, van het decreet van 16 april 2004 ‘houdende het Grootchalig Referentie Bestand (GRB)’, nu artikel 6, eerste lid, 1°, van het CRAB-decreet van 8 mei 2009 zelf naar die bepaling verwijst, antwoordde de gemachtigde:

“Er was in eerste instantie gekozen om te verwijzen naar de definitie van ‘gebouw of onderdeel van een gebouw’ zoals opgenomen in het CRAB-decreet omdat artikel 6, eerste lid, 1°, van het CRAB-decreet een definitie bevat van de woorden ‘gebouw of onderdeel van een gebouw’, terwijl artikel 5, 1°, van het GRB-decreet geen specifieke term definieert. We zijn akkoord om de bewoording aan te passen naar ‘of een gebouw of een onderdeel van een gebouw als vermeld in artikel 5, 1°, van het decreet van 16 april 2004 houdende het Grootchalig Referentie Bestand (GRB)’.”

Met die aanpassing kan worden ingestemd.

Artikel 3

15. De gemachtigde bevestigde dat in artikel 3, vierde lid, van het voorontwerp moet worden verwezen naar “de opdrachten, vermeld in het eerste, tweede *en derde* lid” en dat in het vijfde lid moet worden verwezen naar “de opdrachten, vermeld in het eerste, tweede, *derde en vierde* lid”.

Artikelen 13 en 19

16. In artikel 13, eerste lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat de *mededeling* “van de vastgoedinformatie” door de aanleverende entiteiten, vermeld in artikel 10, eerste en derde lid, aan het VIP kosteloos is, alsook het *gebruik* “ervan”, vermeld in artikel 10, eerste lid. In artikel 13, tweede lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat de aanleverende entiteiten, vermeld in artikel 10, eerste en derde lid, “in afwijking van het eerste lid”, het *gebruik* “van de gegevensbronnen die ze beheren en die aan het VIP zijn toegevoegd”, afhankelijk kunnen maken van de betaling van een kost.

Het is niet duidelijk wat in artikel 13, eerste lid, van het voorontwerp wordt bedoeld met “alook het gebruik ervan, vermeld in artikel 10, eerste lid”³⁷. Los daarvan leidt het onderscheid tussen de “mededeling” en het “gebruik” in artikel 13, eerste en tweede lid, tot verwarring. Beide leden moeten beter op elkaar worden afgestemd.

17. Artikel 19, tweede lid, van het voorontwerp bepaalt dat met de in artikel 13 van het voorontwerp vermelde kosten rekening wordt gehouden bij het bepalen van het bedrag van de platformretributie.³⁸ De vraag rijst wat het lot is van die kosten als geen platformretributie verschuldigd is, met name wanneer het gebruik van het VIP niet verplicht is. De Vlaamse Regering kan het gebruik immers alleen verplicht stellen voor wat betreft de aanleverende entiteiten, vermeld in artikel 10, eerste lid (artikel 7, tweede lid).

Artikel 13 van het voorontwerp sluit overigens niet uit dat ook de externe overheden, bedoeld in artikel 10, tweede lid, kosten aanrekenen zoals bedoeld bij artikel 13.³⁹ Vermits de Vlaamse Regering het gebruik van het VIP in die gevallen evenmin verplicht kan stellen, kan geen platformretributie verschuldigd zijn, zodat het ook in dat geval niet duidelijk is hoe de Vlaamse Regering die kosten in rekening zou kunnen brengen.

Dat moet worden verduidelijkt.

Artikel 21

18. In artikel 21, eerste lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat de lokale overheden een bronretributie kunnen heffen om vastgoed informatie aan te leveren. Daarbij wordt verwezen naar de terbeschikkingstelling “van producten als vermeld in artikel 7, 2°”. Het is echter niet duidelijk wat daarmee wordt beoogd. Mogelijk worden eerder “producten als bedoeld bij artikel 7, tweede lid” bedoeld.

Artikel 22

19. In artikel 22 van het voorontwerp moet de aanduiding “§1.” worden weggelaten.

Artikelen 26 en 28

20. Luidens het ontworpen artikel 3, eerste lid, van het decreet van 25 mei 2007 ‘houdende de harmonisering van de procedures van voorkeprihten’ wordt het agentschap Digitaal Vlaanderen belast met de ontwikkeling, het aanmaken, het bijhouden en de bekendmaking

³⁷ Of waarom enkel het gebruik vermeld in artikel 10, eerste lid, wordt bedoeld (met uitsluiting van het derde lid, waarop het eerste deel van de zin eveneens betrekking heeft).

³⁸ In artikel 19, tweede lid, van het voorontwerp zou overigens moeten worden bepaald dat de Vlaamse Regering het bedrag van de platformretributie “bepaalt”, veeleer dan dat het dat “kan” bepalen.

³⁹ De decreetgever zou de kosteloosheid niet aan die externe overheden kunnen opleggen (zie voetnoot 10).

van het geografisch themabestand ‘Vlaamse voorkooprechten’ ten behoeve van de werking van het e-voorkooploket en met de ontsluiting daarvan via het VIP, vermeld in “artikel 2, eerste lid, 16°” van het aan te nemen decreet (artikel 26 van het voorontwerp).

Luidens het ontworpen artikel 7, tweede lid, van het decreet van 25 mei 2007 kan het agentschap Digitaal Vlaanderen de informatie die is opgenomen in het geografische themabestand ‘Vlaamse voorkooprechten’ ontsluiten via het VIP, vermeld in “artikel 2, 16°” van het aan te nemen decreet (artikel 28 van het voorontwerp).

20.1. In beide bepalingen moet worden verwezen naar “artikel 2, 20°” van het aan te nemen decreet in de plaats van naar “artikel 2, [eerste lid,] 16°”.

20.2. Waar de ontsluiting via het VIP van het geografisch themabestand ‘Vlaamse voorkooprechten’ gelet op de zinsnede “wordt belast met” in het ontworpen artikel 3, eerste lid, van het decreet van 25 mei 2007 voorkomt als een verplichting voor het agentschap Digitaal Vlaanderen, lijkt dat luidens het ontworpen artikel 7, tweede lid, van dat decreet en volgens de memorie van toelichting veeleer een mogelijkheid.

Dat tekst van het voorontwerp moet op dat punt worden verduidelijkt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE