KONINKRIJK BELGIË
---

ADVIES 46.898/3
VAN 9 JULI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE
---

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 16 juni 2009 door de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media, Toerisme, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "houdende vaststelling van de wijze waarop toegang wordt verleend tot het Grootschalig Referentie Bestand (GRB), de voorwaarden voor het gebruik van de in het GRB opgenomen grootschalige referentiegegevens en de vergoedingen die verontschuldigd zijn voor de toegang tot het GRB", heeft het volgende advies gegeven:

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.

*
* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de Vlaamse Regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Zoals in het opschrift wordt vermeld, strekt het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ertoe de wijze te bepalen waarop toegang wordt verleend tot het Grootschalig Referentie Bestand (hierna: het GRB), de voorwaarden te bepalen voor het gebruik van de in het GRB opgenomen grootschalige referentiegegevens, alsmede de vergoedingen vast te stellen die verontschuldigd zijn voor de toegang tot het GRB.

4.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt globaal geboden door de artikelen 16, eerste lid, en 20 van het decreet van 16 april 2004 houdende het Grootschalig Referentie Bestand (GRB).

4.2. Enkele artikelen van het ontworpen besluit behoeven evenwel een nader onderzoek.

4.2.1. Luidens artikel 2, § 3, eerste lid, is voor het gebruiksrecht, vermeld in de artikelen 7 en 10, een vergoeding verschuldigd. Artikel 7 betreft het niet-commercieel gebruik dat afwijkt van het oorspronkelijk doel van het GRB, en artikel 10 betreft het commercieel gebruik.

In artikel 16, tweede lid, van het voornoemde decreet van 16 april 2004 wordt evenwel bepaald dat de deelnemers aan GIS-Vlaanderen en de netbeheerders van fysieke leidingnetten in ieder geval een kosteloze toegang krijgen tot het GRB en de erin opgenomen grootschalige geografische referentiegegevens.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

> "Deelnemers aan GIS-Vlaanderen en de netbeheerders krijgen kosteloos toegang tot het GRB. Wensen zij echter activiteiten te ontwikkelen met het GRB-product die niet beantwoorden aan het oorspronkelijk doel, dan zullen ze conform de voorgestelde regeling hiervoor desgevallend een vergoeding moeten betalen".

Het lijkt moeilijk verzoenbaar te zijn met het bepaalde in het voormelde artikel 16, tweede lid, dat de deelnemers aan GIS-Vlaanderen en de netbeheerders in bepaalde gevallen alsnog een vergoeding moeten betalen. Hieruit volgt dat voor de deelnemers aan GIS-Vlaanderen en de netbeheerders geen vergoeding kan worden gevraagd zoals bepaald in de artikelen 7 en 10 van het ontworpen besluit.

4.2.2. Artikel 3, § 1 en § 2, 1/, luidt:

> "Art. 3. § 1. De gebruiker gebruikt het GRB-product op eigen risico en is verantwoordelijk voor de schade die dat gebruik berokkent aan het Vlaamse Gewest, het Agentschap of aan anderen.
>
> Het Vlaamse Gewest en het Agentschap kunnen niet aansprakelijk gesteld worden voor schade ten gevolge van of naar aanleiding van het gebruik van het GRB-product. In de licentieovereenkomst kan de aansprakelijkheid van het Vlaamse Gewest en het Agentschap nog nader worden beperkt.
>
> Het gebruik van het GRB-product mag in ieder geval niet tot doel of gevolg hebben dat het Vlaamse Gewest of het Agentschap in zijn werking schade berokkend wordt.

.../...

§ 2. De gebruiker is verantwoordelijk voor het rechtmatige gebruik van het GRB-product en is verplicht om:

1/ het Vlaamse Gewest of het Agentschap te vrijwaren voor aanspraken van anderen, voortvloeiend uit of verband houdend met de onrechtmatige wijze waarop de gebruiker het GRB-product gebruikt;".

Gevraagd naar de precieze rechtsgrond voor dat artikel, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"Krachtens artikel 16 van het GRB-decreet van 16 april 2004 is het aan de Vlaamse Regering om de wijze te bepalen waarop toegang wordt verleend tot het GRB alsook de voorwaarden die gelden voor het gebruik van de in het GRB opgenomen gegevens.

De aansprakelijkheidsregeling uit artikel 3 dient dan ook in die context gelezen te worden, het maakt deel uit van het door de Vlaamse Regering vastgestelde kader om gebruik te mogen maken van het GRB.

Overigens houdt voornoemde aansprakelijkheidsregeling geen afwijking in van de gemeenrechtelijke aansprakelijkheidsregels".

In tegenstelling met wat de gemachtigde beweert, wordt met artikel 3, § 1 en § 2, 1/, wel degelijk afgeweken van de civielrechtelijke aansprakelijkheidsregels, bepaald in de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek. Artikel 16 van het voornoemde decreet van 16 april 2004 kan hiervoor geen rechtsgrond bieden. Bij gebreke van een uitdrukkelijke rechtsgrond daartoe dient artikel 3, § 1 en § 2, 1/, dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

4.2.3. In artikel 11 wordt bepaald dat iedere gebruiker voor de duur van zijn gebruiksrecht, kosteloos of tegen vergoeding, een publicatierecht kan krijgen voor de referentiegegevens die opgenomen zijn in het GRB-product waarvoor hij over een gebruiksrecht beschikt.

Er dient te worden vastgesteld dat in artikel 20, eerste volzin, van het voornoemde decreet van 16 april 2004 enkel gewag wordt gemaakt van "de vergoedingen die door derden zijn verschuldigd voor de toegang tot het GRB". Zoals die bepaling is geredigeerd, zou eruit kunnen worden afgeleid dat enkel een vergoeding kan worden gevraagd voor de toegang tot het GRB, namelijk het gebruik ervan, maar niet voor het publiceren van de referentiegegevens die zijn opgenomen in het GRB-product. Om elke twijfel hieromtrent te vermijden, verdient het aanbeveling, en dit met het oog op de rechtszekerheid, om in een uitdrukkelijke rechtsgrond hiervoor te voorzien.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

5. Luidens artikel 16, eerste lid, van het voornoemde decreet van 16 april 2004 bepaalt de Vlaamse Regering, op voorstel van de stuurgroep GIS-Vlaanderen en na het advies te hebben ingewonnen van de GRB-raad, de wijze waarop toegang wordt verleend tot het GRB en de voorwaarden die gelden voor het gebruik van de erin opgenomen grootschalige referentiegegevens.

Naar luid van artikel 20, eerste volzin, van hetzelfde decreet bepaalt de Vlaamse Regering, op voorstel van de stuurgroep GIS-Vlaanderen en na advies van de GRB-raad, de vergoedingen die door derden zijn verschuldigd voor de toegang tot het GRB.

De Raad van State dient echter vast te stellen dat voor de in de artikelen 16, eerste lid, en 20 bedoelde gevallen, het voorstel van de stuurgroep GIS-Vlaanderen niet bij de adviesaanvraag is gevoegd, en evenmin door de gemachtigde kon worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Het tweede lid van de aanhef dient te worden weggelaten. Het aldaar vermelde decreet van 20 februari 2009 biedt immers geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

7. Volgens de meest recente wetgevingstechnische voorschriften verdient het aanbeveling in de aanhef de verwijzing naar het advies van de Raad van State als volgt te redigeren:

"Gelet op advies 46.898/3 van de Raad van State, gegeven op 9 juli 2009, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;" [(1)].

Artikel 5

8. In artikel 5, eerste lid, wordt bepaald dat voor het gebruik in het raam van het oorspronkelijk doel van het GRB, kosteloos en voor de duur van de bescherming onder Belgisch recht van de wettelijke rechten op de onderliggende werken, een gebruiksrecht wordt verleend voor een of meer GRB-producten.

Het is niet duidelijk wat precies wordt bedoeld met de woorden "de bescherming onder Belgisch recht van de wettelijke rechten op de onderliggende werken". Het verdient aanbeveling de tekst op dat punt te verduidelijken.

Deze opmerking kan worden herhaald voor de artikelen 6, eerste lid, en 8, eerste lid.

Artikel 11

9. Naar luid van artikel 11, tweede lid, eerste volzin, stelt de stuurgroep GDI-Vlaanderen op basis van het vooropgestelde doel, het medium, de duur en het bereik van de publicatie, een vergoeding vast, "die al dan niet kosteloos kan zijn".

De Raad van State ziet niet in hoe een vergoeding "kosteloos" kan zijn.

De stellers dienen dan ook de ontworpen bepaling op dat punt te herwerken om duidelijker tot uiting te laten komen wat precies wordt bedoeld.

---

(1) *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 36.1, formule F 3-5-2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

De kamer was samengesteld uit

| | | |
|---|---|---|
| de Heren | J. SMETS, | staatsraad, voorzitter, |
| | B. SEUTIN,<br>P. BARRA, | staatsraden, |
| | H. COUSY, | assessor van de afdeling Wetgeving, |
| Mevrouw | G. VERBERCKMOES, | griffier. |

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES J. SMETS