



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 79.307/1
van 28 mei 2026

avis 79.307/1
du 28 mai 2026

over

sur

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot wijziging van het
ministerieel besluit van
6 november 2008 houdende de
vaststelling van de bedragen van
de vergoeding betreffende het
hergebruik van publieke gegevens
van de Kruispuntbank van
Ondernemingen'

un projet d'arrêté ministériel
'modifiant l'arrêté ministériel du
6 novembre 2008 fixant les
montants de la redevance relative
à la réutilisation de données
publiques de la Banque-Carrefour
des Entreprises'

Op 30 april 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk, Economie en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 6 november 2008 houdende de vaststelling van de bedragen van de vergoeding betreffende het hergebruik van publieke gegevens van de Kruispuntbank van Ondernemingen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 26 mei 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LEFRANC, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 mei 2026.

*

Le 30 avril 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Emploi, de l'Economie et de l'Agriculture à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel ‘modifiant l'arrêté ministériel du 6 novembre 2008 fixant les montants de la redevance relative à la réutilisation de données publiques de la Banque-Carrefour des Entreprises’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 26 mai 2026. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Arne CARTON, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LEFRANC, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 mai 2026.

*

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 ontwerp van ministerieel besluit strekt tot wijziging van het ministerieel besluit van 6 november 2008 ‘houdende de vaststelling van de bedragen van de vergoeding betreffende het hergebruik van publieke gegevens van de Kruispuntbank van Ondernemingen’.

In artikel 1, 1°, van het ministerieel besluit van 6 november 2008 staat momenteel het bedrag van 30.000 euro vermeld als vergoeding voor het verkrijgen van het bestand met alle publieke gegevens van de Kruispuntbank van Ondernemingen die ter beschikking gesteld worden voor hergebruik. Artikel 1, a), van het ontwerp strekt ertoe te bepalen dat die vergoeding “per jaar” is verschuldigd.

Artikel 1, 2°, van het voormelde besluit bepaalt momenteel dat een vergoeding van 50 euro is verschuldigd om 2.000 rekwesten uit te voeren in het kader van de webservices “public search”. Artikel 1, b), van het ontwerp strekt ertoe die bepaling op te heffen. Die opheffingsbepaling is niet van toepassing op de in het kader van de webservices “public search” aangeschafte rekwesten voor de datum van inwerkingtreding (artikel 2).

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt, onder voorbehoud van hetgeen hierna volgt, rechtsgrond in het in de aanhef vermelde artikel 6, § 1, van het koninklijk besluit van 18 juli 2008 ‘betreffende het hergebruik van publieke gegevens van de Kruispuntbank van Ondernemingen’. Het laatstgenoemde besluit vindt op zijn beurt rechtsgrond in het eveneens in de aanhef vermelde artikel III.33, eerste lid, van het Wetboek van economisch recht.

3.1. Artikel 6, § 1, van het koninklijk besluit van 18 juli 2008 luidt:

“De vergoeding die aan de licentienemer mag worden aangerekend voor het hergebruik van gegevens uit de Kruispuntbank van Ondernemingen beantwoordt aan de kosten van verzameling, productie, vermenigvuldiging en verspreiding van deze gegevens, vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen. Zij wordt vastgesteld door de Minister.”

Die bepaling dient samen te worden gelezen met de wet van 4 mei 2016 ‘inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie’, zoals gewijzigd bij de wet van 25 december 2023 ‘tot wijziging van de wet van 4 mei 2016 inzake het hergebruik van

overheidsinformatie', die richtlijn (EU) 2019/1024 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 'inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie' heeft omgezet.¹

Artikel 7 van de wet van 4 mei 2016 luidt (eigen onderlijning)²:

“§ 1. Wanneer een overheidsinstantie een standaard vergoeding vraagt, dan maakt ze het effectieve bedrag en de berekeningsgrondslag voorafgaandelijk bekend.

In het geval van een specifieke vergoeding maakt een overheidsinstantie de factoren waarmee rekening wordt gehouden bij berekening van specifieke vergoedingen voorafgaandelijk bekend.

§ 2. Onverminderd de artikelen 11 en 12 blijft een vergoeding beperkt tot:

- de marginale kosten van vermenigvuldiging, verstrekking en verspreiding van de bestuursdocumenten;

- de anonimisering en de pseudonimisering van persoonsgegevens;

- de maatregelen ter bescherming van commercieel vertrouwelijke gegevens.

§ 3. In afwijking van paragraaf 2 kunnen, in de volgende gevallen, nog andere kosten in aanmerking worden genomen:

a) in het geval van overheidsinstanties die verplicht zijn inkomsten te genereren om een aanzienlijk deel van de kosten verbonden aan de uitoefening van hun openbare taken te dekken, dekt de vergoeding de in paragraaf 2 bedoelde kosten, vermeerderd met de verzamelings-, productie-, vermenigvuldigings-, verspreidings- en opslagkosten en eventueel met algemene kosten, vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen;

b) in het geval van bibliotheken, met inbegrip van universiteitsbibliotheken, musea en archieven, dekt de vergoeding de in paragraaf 2 en de in de bepaling onder a), bedoelde kosten, vermeerderd met de kosten van conservering en verwerving van rechten en vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen.

§ 4. De Koning bepaalt de nadere regels betreffende de vaststelling van criteria voor de berekening van vergoedingen.”

3.2. Zoals de gemachtigde (opnieuw) bevestigde,³ wordt voor het bepalen van de vergoeding voor hergebruik niet gesteund op een van de uitzonderingsgronden vermeld in artikel 7, § 3, van de wet van 4 mei 2016. De vergoeding is dus vastgesteld zonder “een redelijk rendement op investeringen”, en dit in tegenstelling tot het bepaalde in artikel 6, § 1, van het koninklijk besluit van 18 juli 2008 waar hiervan wel nog melding wordt gemaakt.

In voormeld advies 75.448/1 merkte de afdeling Wetgeving in dit verband het volgende op:

“3.2. (...) Aangezien de minister de hogere rechtsnorm moet respecteren, in casu de norm vervat in artikel 7, § 2, van de wet van 4 mei 2016, wordt terecht geen redelijk rendement op investeringen meegenomen in de berekening. Het verdient wel aanbeveling

¹ De wet van 25 december 2023 is op 23 januari 2024 in werking getreden.

² De onderlijnde passage vormt een omzetting van artikel 6, lid 1, tweede alinea, van richtlijn (EU) 2019/1024.

³ Zie adv.RvS 75.448/1 van 22 februari 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 19 maart 2024 ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 6 november 2008 houdende de vaststelling van de bedragen van de vergoeding betreffende het hergebruik van publieke gegevens van de Kruispuntbank van Ondernemingen’, opmerking 3.2.

om artikel 6, § 1, van het koninklijk besluit van 18 juli 2008, dat rechtsgrond biedt aan het voorliggende ontwerp, zo spoedig mogelijk in overeenstemming te brengen met hetgeen bepaald is in de wet van 4 mei 2016.”

Aangezien daaraan nog geen gevolg werd gegeven, herinnert de afdeling Wetgeving aan de aanbeveling die zij heeft gegeven.

VORMVEREISTE

4. De gemachtigde deelde mee dat het begrotingsakkoord nog niet werd verkregen.

Indien de tekst van het ontwerp nog wijzigingen zou ondergaan naar aanleiding van het vervullen van de voornoemde vormvereiste,⁴ zullen die wijzigingen ter inachtneming van het bepaalde in artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, eveneens nog om advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

5. Een bepaling waarbij wordt gesteld dat een opheffingsbepaling “niet van toepassing is” op bepaalde aankopen is niet rechtszeker. Bij het lezen van de gewijzigde regelgeving kan de rechtzoekende immers niet weten dat de opgeheven bepaling in bepaalde gevallen wel nog van toepassing is.

In werkelijkheid wordt een overgangsregeling beoogd die duidelijk maakt dat de regeling niet ingrijpt op aankopen die voorafgaand aan de inwerkingtreding van de aan te nemen bepalingen zijn uitgevoerd.

Aldus dient artikel 2 van het ontwerp geherformuleerd worden als een overgangsbepaling die beperkt is tot het regelen van de uitwerking in de tijd van de nieuwe regeling. Daarbij moet dan worden bepaald dat rekwesten in het kader van de webservices “public search” die voorafgaand aan de inwerkingtreding van het besluit zijn aangeschaft, zijnde de datum van aankoop, onderworpen blijven aan de vergoeding van 50 euro om 2.000 rekwesten uit te voeren. Dit kan in volgende bewoordingen: “Artikel 1, 2°, van het ministerieel besluit van 6 november 2008 zoals van kracht op het ogenblik van de inwerkingtreding van dit besluit blijft van toepassing op de rekwesten in het kader van de webservices ‘public search’ die zijn aangeschaft vóór de inwerkingtreding van dit besluit.”

*

⁴ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in het advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in het advies wordt opgemerkt.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté ministériel a pour objet de modifier l'arrêté ministériel du 6 novembre 2008 'fixant les montants de la redevance relative à la réutilisation de données publiques de la Banque-Carrefour des Entreprises'.

L'article 1^{er}, 1^o, de l'arrêté ministériel du 6 novembre 2008 fixe actuellement à un montant de 30.000 euros la redevance prévue pour l'obtention du fichier reprenant l'ensemble des données publiques de la Banque-Carrefour des Entreprises mises à disposition en vue d'une réutilisation. L'article 1^{er}, a), du projet vise à préciser que cette redevance est due « par an ».

L'article 1^{er}, 2^o, de l'arrêté précité dispose actuellement qu'une redevance de 50 euros est due pour effectuer 2.000 requêtes dans le cadre des services web « public search ». L'article 1^{er}, b), du projet vise à abroger cette disposition. Cette disposition abrogatoire ne s'applique pas aux requêtes achetées dans le cadre des services web « public search » avant la date d'entrée en vigueur (article 2).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Sous réserve des observations formulées ci-après, le projet trouve un fondement juridique dans l'article 6, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 18 juillet 2008 'relatif à la réutilisation de données publiques de la Banque-Carrefour des Entreprises', mentionné dans le préambule. Ce dernier arrêté trouve, à son tour, un fondement juridique dans l'article III.33, alinéa 1^{er}, du Code de droit économique, également mentionné dans le préambule.

3.1. L'article 6, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 18 juillet 2008 s'énonce comme suit :

« La redevance qui peut être facturée au preneur de licence pour la réutilisation des données de la Banque-Carrefour des Entreprises correspond aux frais de collecte, de production, de reproduction et de diffusion de ces données, majorés d'un retour raisonnable sur investissement. Elle est fixée par le Ministre ».

Cette disposition doit être lue conjointement avec la loi du 4 mai 2016 'relative aux données ouvertes et à la réutilisation des informations du secteur public', tel qu'elle a été modifiée par la loi du 25 décembre 2023 'modifiant la loi du 4 mai 2016 relative à la réutilisation des informations du secteur public', laquelle a transposé la directive (UE) 2019/1024 du Parlement

européen et du Conseil du 20 juin 2019 ‘concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public’¹.

L'article 7 de la loi du 4 mai 2016 s'énonce comme suit (soulignement de l'auteur)² :

« § 1^{er}. Lorsque l'instance publique impose une redevance standard, elle en indique le montant effectif et la base de calcul.

Dans le cas d'une redevance spécifique, l'instance publique indique d'emblée les facteurs qui sont pris en compte dans le calcul desdites redevances.

§ 2. Sans préjudice des articles 11 et 12, une redevance couvre uniquement :

- les coûts marginaux de reproduction, de mise à disposition et de diffusion des documents administratifs ;

- l'anonymisation et la pseudonymisation de données à caractère personnel ;

- les mesures prises pour protéger des informations confidentielles à caractère commercial.

§ 3. Par dérogation au paragraphe 2, d'autres coûts peuvent être pris en compte dans les cas suivants :

a) dans le cas des instances publiques qui sont tenues de générer des recettes destinées à couvrir une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de leurs missions de service public, la redevance couvre les coûts visés au paragraphe 2, augmentés des coûts de collecte, de production, de reproduction, de diffusion et de stockage, et éventuellement de frais généraux, tout en permettant un retour sur investissement raisonnable ;

b) dans le cas des bibliothèques, y compris les bibliothèques universitaires, les musées et les archives, la redevance couvre les coûts visés au paragraphe 2 et au a), augmentés des coûts de conservation et d'acquisition des droits, tout en permettant un retour sur investissement raisonnable.

§ 4. Le Roi détermine les modalités relatives à la fixation des critères pour le calcul des redevances ».

3.2. Comme l'a confirmé (une nouvelle fois) le délégué³, la fixation de la redevance de réutilisation ne se fonde pas sur l'un des motifs d'exception mentionnés à l'article 7, § 3, de la loi du 4 mai 2016. La redevance est donc fixée sans « un retour sur investissement raisonnable » et ce en contradiction avec la règle énoncée à l'article 6, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 18 juillet 2008 qui le mentionne encore.

¹ La loi du 25 décembre 2023 est entrée en vigueur le 23 janvier 2024.

² Le passage souligné transpose l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive (UE) 2019/1024.

³ Voir l'avis C.E. 75.448/1 du 22 février 2024 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 19 mars 2024 ‘modifiant l'arrêté ministériel du 6 novembre 2008 fixant les montants de la redevance relative à la réutilisation de données publiques de la Banque-Carrefour des Entreprises’, observation 3.2.

Dans l'avis 75.448/1 précité, la section de législation a observé à cet égard ce qui suit :

« 3.2. (...) Le ministre devant respecter la norme juridique supérieure, en l'espèce la norme contenue à l'article 7, § 2, de la loi du 4 mai 2016, c'est à juste titre qu'aucun retour sur investissement raisonnable n'est pris en considération dans le calcul. Il est recommandé de mettre l'article 6, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 18 juillet 2008, qui procure un fondement juridique au projet à l'examen, dès que possible en conformité avec la règle énoncée dans la loi du 4 mai 2016 ».

Dès lors qu'il n'a pas encore été donné suite à cette observation, la section de législation rappelle la recommandation qu'elle a formulée.

FORMALITÉ

4. Le délégué a fait savoir que l'accord budgétaire n'a pas encore été obtenu.

Si le texte du projet devait encore être modifié à la suite de l'accomplissement de la formalité précitée ⁴, ces modifications devraient également encore être soumises à l'avis de la section de législation, conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

5. Une disposition précisant qu'une disposition abrogatoire « ne s'applique pas » à certains achats n'est pas juridiquement sûre. En effet, à la lecture de la réglementation modifiée, le justiciable ne peut pas savoir que la disposition abrogée s'applique encore bel et bien dans certains cas.

En réalité, le projet vise un régime transitoire qui énonce clairement que le dispositif n'affecte pas les achats effectués avant l'entrée en vigueur des dispositions à adopter.

⁴ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état l'avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans l'avis.

On reformulera ainsi l'article 2 du projet pour en faire une disposition transitoire qui se limite à régler les effets dans le temps du nouveau dispositif. À cet égard, il convient alors de préciser que les requêtes achetées dans le cadre des services web « public search » avant l'entrée en vigueur de l'arrêté, à savoir la date d'achat, restent soumises à la redevance de 50 euros pour effectuer 2.000 requêtes. Cela peut se faire en ces termes : « L'article 1^{er}, 2^o, de l'arrêté ministériel du 6 novembre 2008, tel qu'il était en vigueur au moment de l'entrée en vigueur du présent arrêté, reste d'application aux requêtes achetées dans le cadre des services web 'public search' avant la date d'entrée en vigueur du présent arrêté ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC