



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 59.784/1/V  
van 23 september 2016

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap  
'houdende invoering van een gereguleerde boekenprijs'

Op 12 juli 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 26 augustus 2016<sup>(\*)</sup> en nogmaals verlengd tot 20 september 2016, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘houdende invoering van een gereguleerde boekenprijs’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 13 september 2016. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Koen MUYLLE en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 september 2016.

\*

---

<sup>(\*)</sup> Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2<sup>o</sup>, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd 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 rechtsgrond<sup>1</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

### STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een gereguleerde prijs in te voeren voor boeken die vrijwel uitsluitend in het Nederlands zijn opgesteld (artikel 2, 3°, van het ontwerp) en die door een uitgever op de markt worden gebracht (artikel 4, § 1) of die door een importeur (lees: invoerder) worden geïmporteerd (lees: ingevoerd) in de Vlaamse Gemeenschap (artikel 4, § 2). De vaststelling van de boekenprijs wordt geregeld (artikelen 4 tot 6) en eenieder die boeken te koop aanbiedt of verkoopt voor commerciële doeleinden aan de eindconsument moet de aldus bepaalde prijs hanteren (artikel 3, § 2). Er wordt evenwel in een aantal categorieën van boeken voorzien waarop het aan te nemen decreet niet van toepassing is (artikel 3, § 3) en er zijn kortingen (artikelen 7 tot 11) en afwijkingen (artikelen 12 tot 16) op de vastgestelde prijs mogelijk. Er wordt een geschillencommissie ingesteld, die belast is met de behandeling van aanvragen tot buitengerechtelijke regeling van geschillen over de toepassing van het te nemen decreet (artikelen 17 tot 24). Tot slot wordt voorzien in een vierjaarlijkse evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van het aan te nemen decreet op “het ecosysteem van het boekenvak” (artikel 25).

Het aan te nemen decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering te bepalen datum (artikel 26). Het is van toepassing op de boeken die na de inwerkingtreding ervan worden uitgegeven of voor een eerste keer worden ingevoerd (artikel 27).

### BEVOEGDHEID

#### A. Materiële bevoegdheid

3.1. Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ bepaalt dat alleen de federale overheid bevoegd is voor “het prijs- en inkomensbeleid, met uitzondering van de regeling van de prijzen in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gewesten en de gemeenschappen behoren, onder voorbehoud van hetgeen bepaald is in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, d)”.

In de toelichting bij het voorstel dat tot die bepaling heeft geleid, wordt die bevoegdheidsverdeling als volgt gepreciseerd:

“De federale overheid is als enige bevoegd voor het prijsbeleid (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). Het Grondwettelijk Hof heeft deze bevoegdheid echter op een beperkende

---

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

manier geïnterpreteerd: de gemeenschappen en gewesten kunnen de prijzen vastleggen in de materies die hen zijn overgedragen, maar dit mag geen inbreuk maken op de algemene federale bevoegdheid inzake prijsbeleid<sup>2</sup>.

De gemeenschappen en de gewesten moeten beschikken over de volledige marge die noodzakelijk is voor het regelen en het controleren van de prijzen in het kader van hun bevoegdheden, bijvoorbeeld wat betreft het afvalbeleid, het waterbeleid, de taxidiensten en diensten voor het verhuur van auto's met bestuurder, de huur van goederen bestemd voor bewoning, handelshuur, pacht en veepacht, en de instellingen voor bejaardenopvang.

Aldus zijn de gemeenschappen en de gewesten bevoegd om gebruik te maken van instrumenten zoals het vaststellen van sectoriële of individuele maximumprijzen, aanvragen tot verhoging van prijzen of marge en de kennisgevingen van prijzen in het kader van hun eigen materiële bevoegdheden. Het gaat er dus om hun toe te staan deze instrumenten te gebruiken om hen de mogelijkheid te bieden een eigen beleid te voeren binnen het kader van hun materiële bevoegdheden en mits de Europese regels worden nageleefd.”<sup>3</sup>

3.2. Luidens artikel 3, § 1, van het ontwerp heeft het aan te nemen decreet tot doel “boeken als cultureel product te beschermen. De reglementering van de boekenprijs aan de eindconsument garandeert dat er een divers boekenaanbod in stand kan worden gehouden. Tegelijkertijd verhoogt het de toegankelijkheid van het boekenaanbod bij het publiek door de promotie van een groot aantal verkooppunten.”

Uit de omschrijving van wat onder “boek” dient te worden verstaan, namelijk “een niet periodiek werk, hetzij in geschreven, gedrukte, geïllustreerde papieren vellen, hetzij in een elektronisch leesbaar formaat, dat voorzien is van een titel en hoofdzakelijk bestaat uit tekst *die vrijwel uitsluitend is opgesteld in het Nederlands*, of uit grafische of fotografische elementen (...)” (artikel 2, 2°, van het ontwerp), blijkt dat het aan te nemen decreet enkel van toepassing is op Nederlandstalige boeken.

Artikel 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat de culturele aangelegenheden bedoeld in artikel 127, § 1, 1°, van de Grondwet zijn “de bescherming en de luister van de taal” (artikel 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980”). Die bepaling stemt in grote mate overeen met artikel 2, eerste lid, 1°, van de wet van 21 juli 1971 ‘betreffende de bevoegdheid en de werking van de cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap’. Luidens de memorie van toelichting van die wet dient onder de “bescherming en de luister van de taal” onder meer te worden begrepen “de verspreiding van de literatuur in binnen- en buitenland”.<sup>4</sup> De Vlaamse Gemeenschap vermog dan ook een regeling aan te nemen die ertoe strekt de verspreiding van Nederlandstalige boeken te bevorderen.

3.3. Vermits het ontwerp ertoe strekt de prijzen te regelen in een aangelegenheid die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort, namelijk de bescherming en de luister van de

<sup>2</sup> Voetnoot 1 van het aangehaalde document: Zie GWH, 15 oktober 1996, nr. 56/96, 3 maart 1999, nr. 26/99 en 11 februari 2004, nr. 25/2004.

<sup>3</sup> Parl.St. Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 99-100.

<sup>4</sup> Parl.St. Senaat 1970-71, nr. 400, 4.

taal, behoort de in het ontwerp geregelde aangelegenheid zelf ook tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap.

## B. Territoriale bevoegdheid

4.1. Luidens artikel 127, § 2, van de Grondwet hebben de decreten van de Vlaamse Gemeenschap slechts kracht van wet in het Nederlandse taalgebied, alsmede ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap.

Dienaangaande wordt in de memorie van toelichting bij het ontwerp uitgebreid aangevoerd dat “uitgevers, importeurs en verkopers van Nederlandstalige boeken in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad in die specifieke hoedanigheid worden beschouwd als ‘unicommunautaire instellingen’, waarvoor de Vlaamse gemeenschapsdecreten maatregelen kunnen nemen”. Er wordt uiteengezet dat “de uitgave, import of verkoop van Nederlandstalige boeken een afzonderlijke organisatie [vergt] binnen een rechtspersoon-uitgever, -importeur of -verkoper die actief is op het vlak van anderstalige boeken” en dat “rekening moet worden gehouden met een specifiek aanbod, specifieke ‘aanbieders’ (Nederlandstalige schrijvers) en specifieke, hoofdzakelijk Nederlandstalige afnemers, waardoor voor deze uitgevers-, invoerders- of verkoopactiviteiten een specifieke Nederlandstalige werking moet worden ontplooid. De uitgave, import of verkoop van Nederlandstalige boeken kan daarom als een autonome organisatie-eenheid en dus als een ‘instelling’ worden gekwalificeerd, ook wanneer de uitgever, importeur of verkoper daarnaast nog andere (anderstalige) activiteiten ontplooit.” Wat het “unicommunautair” karakter van die instellingen betreft, wordt aangevoerd dat “het gegeven dat een bepaalde activiteit plaatsvindt in een bepaalde taal, (...) de ultieme indicator [is] om te bepalen of die activiteit zich richt tot één enkele gemeenschap”.

4.2. Er moet worden van uitgegaan dat de uitgevers, de invoerders en de verkopers van boeken in hoofdzaak private rechtspersonen of natuurlijke personen zijn.

Het voorgaande verhindert op zich niet dat het om “instellingen” zou gaan in de zin van artikel 127, § 2, van de Grondwet. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft in het verleden reeds aangenomen dat private rechtspersonen, zoals een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid of een naamloze vennootschap, in bepaalde omstandigheden als een “instelling” kunnen worden beschouwd.<sup>5</sup> Hetzelfde geldt voor natuurlijke personen.<sup>6</sup>

4.3. Vermits het in dit geval niet om een persoonsgebonden, maar om een culturele aangelegenheid gaat, moet aan de hand van de activiteiten van die instellingen – en niet aan de hand van hun organisatie – worden bepaald of ze al dan niet behoren tot de Vlaamse Gemeenschap.

---

<sup>5</sup> Adv.RvS 53.932/AV van 27 augustus 2013 over een voorstel dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, nr. 7 (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/3, 15).

<sup>6</sup> Adv.RvS 34.339/AV van 29 april 2003 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 21 november 2003 ‘betreffende het preventieve gezondheidsbeleid’, nr. 25 (*Parl.St.* VI. Parl. 2002-03, nr. 1709/1, 157-159)

Het gegeven dat een bepaalde activiteit plaatsvindt in een bepaalde taal, is een belangrijk element om te bepalen of die activiteit zich richt tot één enkele gemeenschap.<sup>7</sup> Op grond hiervan zou desgevallend kunnen worden aangenomen dat een in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad gevestigde uitgever die enkel Nederlandstalige boeken uitgeeft of een aldaar gevestigde invoerder die enkel dergelijke boeken invoert, als een instelling kan worden beschouwd die uitsluitend tot de Vlaamse Gemeenschap behoort.

Het voorgaande gaat evenwel niet op wanneer die uitgever of invoerder daarnaast nog in beduidende mate andere, anderstalige, boeken uitgeeft of invoert. Ten aanzien van een dergelijke uitgever of invoerder kan niet worden aangenomen dat ze wegens hun activiteiten uitsluitend gericht zijn op de Vlaamse Gemeenschap.

Hetzelfde geldt *a fortiori* wat de verkopers van boeken betreft.

4.4. In zoverre het de bedoeling zou zijn dat een in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad gevestigde uitgever of invoerder verplicht zou worden overeenkomstig het aan te nemen decreet een prijs vast te stellen en dat een aldaar gevestigde verkoper de aldus bepaalde prijs zou moeten hanteren, kan dan ook sterk worden getwijfeld aan de werkzaamheid van het aan te nemen decreet in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

Het voorgaande neemt niet weg dat de voormelde uitgevers, invoerders en verkopers – zonder dat zij daartoe verplicht worden – op vrijwillige basis een dergelijke prijs kunnen vaststellen of hanteren.

Indien de stellers van het ontwerp evenwel tot een sluitende, bindende regeling willen komen, zal overleg moeten worden gepleegd of anderszins moeten worden samengewerkt, alleszins met de federale overheid, die bevoegd is ten aanzien van instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, die wegens hun activiteiten niet kunnen worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap, en desgevallend met de Franse Gemeenschap.

## ALGEMENE OPMERKINGEN

### A. Bestaanbaarheid met het vrij verkeer van goederen

5. De vraag rijst of de reglementering van de boekenprijs waarin door het ontwerp wordt voorzien, verenigbaar is met de Europeesrechtelijke voorschriften inzake het vrij verkeer van goederen, zoals deze zijn vervat in de artikelen 34 en 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Adv.RvS 43.881/3 van 18 december 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 23 mei 2008 ‘betreffende een inhaalbeweging in sportinfrastructuur via alternatieve financiering’, nr. 3.

<sup>8</sup> Het is de lidstaten ook niet toegestaan maatregelen te nemen – zelfs niet van wettelijke of bestuursrechtelijke aard – die het nuttig effect van de op onderneming toepasselijke Europese mededingingsregels ongedaan kunnen maken: HvJ 16 november 1977, *nv GB-Inno-BM*, 13/77, punt 31; HvJ 30 december 1987, *Bureau national interprofessionnel du cognac*, 136/86, punt 23. Uit het arrest *Leclerc* van 10 januari 1985 van het Hof van Justitie kan evenwel worden afgeleid dat die verplichting de lidstaten niet verhindert een wettelijke regeling inzake de prijs van boeken uit te

Artikel 34 VWEU bepaalt dat kwantitatieve invoerbepalingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten verboden zijn. Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie is “iedere handelsregeling der lidstaten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren, als een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen (...) te beschouwen”.<sup>9</sup>

Nog volgens het Hof van Justitie kan de toepassing op producten uit andere lidstaten van nationale bepalingen die bepaalde verkoopmodaliteiten aan banden leggen of verbieden, echter niet een dergelijke belemmering vormen, mits die bepalingen van toepassing zijn op alle marktdeelnemers die op het nationale grondgebied activiteiten ontplooiën, en mits zij zowel rechtens als feitelijk dezelfde invloed hebben op de verhandeling van nationale producten en op die van producten uit andere lidstaten. Wanneer aan die voorwaarden is voldaan, heeft immers de toepassing van dergelijke regelingen op de verkoop van producten uit een andere lidstaat die aan de door die staat vastgestelde voorschriften voldoen, niet tot gevolg dat voor die producten de toegang tot de markt wordt verhinderd of meer wordt bemoeilijkt dan voor nationale producten het geval is.<sup>10</sup>

Op grond van die rechtspraak heeft het Hof van Justitie met betrekking tot de Oostenrijkse regeling van boekenprijzen, die erin voorziet dat de uitgever of de invoerder van een boek verplicht is voor de door hem uitgegeven of door hem in Oostenrijk ingevoerde boeken een eindprijs vast te stellen en bekend te maken,<sup>11</sup> geoordeeld dat voor zover zij “niet de kenmerken van die producten betreft, maar enkel de voorwaarden waaronder deze kunnen worden verkocht, (...) die regeling [moet] worden geacht betrekking te hebben op verkoopmodaliteiten in de zin van het arrest *Keck en Mithouard*”.<sup>12</sup>

In dezelfde zaak heeft het Hof deze regeling toch als een maatregel van gelijke werking aangemerkt voor zover zij voor “ingevoerde boeken een andere regeling treft die tot gevolg heeft dat uit andere lidstaten afkomstige producten minder gunstig worden behandeld”.<sup>13</sup> Dat was met name het geval voor het verbod voor de Oostenrijkse importeurs van Duitstalige boeken om een prijs vast te stellen die lager is dan de door de uitgever voor de staat van uitgave vastgestelde of aanbevolen prijs, verminderd met de daarin begrepen btw. Volgens het Hof belet die regeling “het de Oostenrijkse importeurs en de buitenlandse uitgevers (...), minimumprijzen voor de detailhandelverkoop volgens de kenmerken van de markt van invoer te bepalen, terwijl het de Oostenrijkse uitgevers vrijstaat, voor hun producten dergelijke minimumprijzen voor de detailhandelverkoop op de nationale markt zelf vast te stellen”.

Uit die rechtspraak kan worden afgeleid dat het Europese Unierecht zich er niet tegen verzet dat, zoals in artikel 4, § 2, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald, de invoerder

---

vaardigen : HvJ 10 januari 1985, *Association des Centres distributeurs Édouard Leclerc e.a.*, 229/83, punt 20. Zie ook HvJ 3 oktober 2000, *Échirolles Distribution SA*, C-9/99.

<sup>9</sup> HvJ 11 juli 1974, *Dassonville*, 8/74, punt 5.

<sup>10</sup> HvJ 24 november 1993, *Keck en Mithouard*, C-267/91 en C-268/91, punten 16 en 17.

<sup>11</sup> § 3 (1) van de Bundesgesetz über die Preisbindung bei Büchern, BGBl, Nr. 45/2000, 7 juli 2000.

<sup>12</sup> HvJ 30 april 2009, *Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft*, C-531/07, punt 20.

<sup>13</sup> *Ibid.*, punt 22.

een prijs moet vaststellen voor boeken die in de Vlaamse Gemeenschap worden ingevoerd. Een dergelijke regel kan, op zich genomen, niet als een door artikel 34 VWEU verboden maatregel van gelijke werking als kwantitatieve invoerbepkeringen worden beschouwd.<sup>14</sup>

Ook vloeit uit artikel 4, § 2, tweede en derde lid, van het ontwerp voort dat voor boeken die in de Vlaamse Gemeenschap zijn uitgegeven en na uitvoer weer in de Vlaamse Gemeenschap worden ingevoerd uit een land dat tot de Europese Unie of tot de Europese Economische Ruimte behoort, de invoerders een prijs mogen vaststellen die lager is dan de door de uitgever vastgestelde prijs, behoudens wanneer het om boeken zou gaan die alleen zijn uitgevoerd met het doel ze opnieuw in te voeren om het aan te nemen decreet te ontduiken.

Weliswaar maakt het Hof van Justitie in het arrest *Fachverband* van 30 april 2009 geen uitzondering voor boeken die zijn uitgevoerd met het loutere doel ze opnieuw in te voeren om de gereguleerde boekenprijs te ontwijken. Uit het arrest *Leclerc* van 10 januari 1985 van datzelfde Hof kan evenwel worden afgeleid dat het bindend karakter van een door de uitgever vastgestelde verkoopprijs voor de verkoop van boeken die in een Lid-Staat zijn uitgegeven en er, na uitvoer naar een andere Lid-Staat, weer zijn ingevoerd, geen maatregel van gelijke werking is “wanneer uit objectieve omstandigheden zou blijken dat die boeken enkel zijn uitgevoerd met het doel ze opnieuw in te voeren ten einde een dergelijke wettelijke regeling te ontduiken”.

Op grond hiervan kan worden aanvaard dat, zoals in artikel 4, § 2, derde lid, van het ontwerp wordt bepaald, wanneer in de Vlaamse Gemeenschap uitgegeven boeken alleen worden uitgevoerd met het doel ze opnieuw in te voeren uit een land dat tot de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte behoort om het aan te nemen decreet te ontduiken, de prijs voor die boeken niet lager mag zijn dan de door de uitgever vastgestelde prijs.

Hetzelfde geldt voor de in een lidstaat van de Europese Unie of in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, gevestigde verkopers die boeken die op de Vlaamse markt onderworpen zijn aan het aan te nemen decreet, invoeren of aankopen en vervolgens aan de eindconsument binnen de Vlaamse Gemeenschap verkopen. Uit artikel 4, § 6, van het ontwerp vloeit voort dat het aan te nemen decreet niet op hen van toepassing is “tenzij de verkoper het oogmerk heeft dit decreet te ontduiken”.

Er kan derhalve worden besloten dat de ontworpen regeling verenigbaar lijkt met de Europeesrechtelijke voorschriften inzake het vrij verkeer van goederen.

---

<sup>14</sup> In het arrest *Leclerc* van 10 januari 1985 was het Hof van Justitie weliswaar van oordeel dat een bepaling volgens welke de invoerder van een boek die de formaliteit van het wettelijk depot van een exemplaar van dat boek heeft te vervullen, dat wil zeggen de voornaamste deponhouder, de detailhandelsprijs ervan moet vaststellen, wel als een maatregel van gelijke werking moest worden beschouwd: HvJ 10 januari 1985, *Association des Centres distributeurs Édouard Leclerc e.a.*, 229/83. Die regeling maakt het evenwel elke andere invoerder van hetzelfde boek onmogelijk de verkoopprijs toe te passen die hij, gezien zijn kostprijs in de staat van uitgave, passend acht voor de afzet op de markt van de staat van invoer (*ibidem*, punt 25). Dit lijkt niet het geval in de door het ontwerp voorziene regeling: het staat elke invoerder die Nederlandstalige boeken in de Vlaamse Gemeenschap vrij een prijs vast te stellen.



## B. De handhaving van de ontworpen regeling

6. Wat de handhaving van het te nemen decreet betreft, wordt in de memorie van toelichting het volgende uiteengezet:

“Hoewel het ontwerp van decreet een culturele aangelegenheid betreft, kan voor de rechtsbescherming op belangrijke wijze [kan] worden aangeleund bij het Wetboek van economisch recht. het Hof van Cassatie oordeelt immers dat de schending van eender welke wetskrachtige of reglementaire norm bij de uitoefening van de handel door de feitenrechter beschouwd kan worden als een met de eerlijke handelsgebruiken strijdige daad. De strekking van de geschonden norm doet er niet toe.<sup>15</sup>

Dit betekent in het bijzonder dat personen of organisaties die getroffen worden door een schending van het ontwerp van decreet een vordering tot staking kunnen instellen bij de voorzitter van de rechtbank van koophandel, die bevoegd is om overtredingen van onder meer het verbod van oneerlijke handelspraktijken jegens consumenten<sup>16</sup> en jegens ondernemingen<sup>17</sup> vast te stellen en de staking van deze overtredingen te bevelen. (...)”

Er moet evenwel vastgesteld worden dat het ontwerp geen enkele bepaling bevat omtrent de controle op de naleving van de ontworpen regelgeving. Weliswaar wordt in artikel 2, 1<sup>o</sup>, van het ontwerp bepaald dat onder “administratie” moet worden verstaan “de instantie die door de Vlaamse Regering wordt aangewezen om de toepassing en de naleving van dit decreet op te volgen”. Uit artikel 17, eerste lid, van het ontwerp blijkt evenwel enkel dat de onafhankelijke geschillencommissie bij de administratie wordt ingesteld. Voor het overige worden de opdracht en de bevoegdheden van die administratie niet nader geregeld. Zo rijst de vraag of de administratie zal nagaan of er sprake is van ontduiking zoals bepaald in de artikelen 4, § 2, derde en vierde lid, en § 6, van het ontwerp.

De voormelde aangelegenheden moeten nader in het ontwerp worden geregeld.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 3

7.1. Artikel 3, § 1, van het ontwerp, dat zich ertoe beperkt de doelstelling van te nemen decreet te bepalen, heeft geen normatieve draagwijdte en moet derhalve worden weggelaten. Overigens blijkt die doelstelling op voldoende wijze uit de memorie van toelichting.

7.2. Artikel 3, § 2, van het ontwerp bepaalt dat “eenieder die boeken te koop aanbiedt of verkoopt voor commerciële doeleinden aan de eindconsument” de overeenkomstig artikel 4 van het ontwerp bepaalde prijs hanteert. Luidens artikel 2, 9<sup>o</sup>, van het ontwerp moet in het aan te nemen decreet onder “verkoper” worden verstaan “degene die door de uitgever of de importeur in het handelsverkeer gebrachte boeken te koop aanbiedt of verkoopt aan eindconsumenten”. Gelet

<sup>15</sup> Voetnoot 2 van de aangehaalde memorie: Cass. 2 mei 1985, *TBH* 1985, 631, noot I. VEROUGSTRAETE.

<sup>16</sup> Voetnoot 3 van de aangehaalde memorie: Art. VI.95 W.E.R.

<sup>17</sup> Voetnoot 4 van de aangehaalde memorie: Art. VI.104 W.E.R.

op die omschrijving moet in artikel 3, § 2, van het ontwerp gewag worden gemaakt van de “verkoper”.

#### Artikel 4

8. In artikel 4, § 6, van het ontwerp worden de woorden “doen” en “rechtstreeks” tussen haakjes geplaatst. De betekenis van die haakjes is evenwel onzeker. Zo rijst de vraag of het te nemen decreet enkel van toepassing is op verkopers gevestigd buiten de Vlaamse Gemeenschap die zelf boeken die op de Vlaamse markt onderworpen zijn aan de toepassing van het te nemen decreet invoeren, of ook op verkopers die via derden dergelijke boeken invoeren. Ook is niet duidelijk of het decreet enkel van toepassing is wanneer de verkopers in kwestie die boeken rechtstreeks aan de eindconsument verkopen, of ook in geval die verkoop onrechtstreeks – via een tussenpersoon – geschiedt.

Voor dergelijke twijfel is geen plaats in een wetgevende tekst. Bijgevolg moeten die haakjes worden weggelaten,<sup>18</sup> en moet de tekst van het ontwerp desgevallend worden aangepast om de bedoeling van de stellers van het ontwerp weer te geven.

#### Artikel 5

9. Artikel 5, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat de uitgever of de importeur de prijs en de datum van terbeschikkingstelling in het handelsverkeer mededeelt aan “de door de Vlaamse Regering aangewezen instantie”. Die woorden stemmen overeen met de omschrijving van het woord “administratie” in artikel 2, 1<sup>o</sup>, van het ontwerp.<sup>19</sup>

Nochtans lijkt het niet de bedoeling te zijn dat één en dezelfde instantie zou worden aangewezen om, enerzijds, de toepassing en de naleving van het aan te nemen decreet op te volgen en, anderzijds, de aan haar medegedeelde boekenprijzen en data van de terbeschikkingstelling van de publicatie kenbaar te maken. Uit de memorie van toelichting blijkt immers dat de administratie, zijnde de diensten van de Vlaamse overheid, “mee [zal] worden ingeschakeld om de toepassing en de naleving van dit decreet op te volgen”. In artikel 5, eerste lid, van het ontwerp wordt daarentegen bepaald dat de Vlaamse Regering subsidies kan toekennen aan de aangewezen instantie die de aan haar medegedeelde boekenprijzen en data van de terbeschikkingstelling van de publicatie kenbaar maakt, wat lijkt in te houden dat de aldus aangewezen instantie onderscheiden is van de diensten van de Vlaamse overheid.

Het verdient aanbeveling dit nader in de memorie van toelichting te verduidelijken.

---

<sup>18</sup> Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 86, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

<sup>19</sup> “de instantie die door de Vlaamse Regering wordt aangewezen om de toepassing en de naleving van dit decreet op te volgen;”

### Artikel 9

10. Luidens artikel 9, tweede lid, 2°, van het ontwerp wordt onder onderzoekinstelling verstaan “een instelling erkend in uitvoering van artikel 61/10, § 2, 1° en 2°, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, die gevestigd is in de Vlaamse Gemeenschap”.

Het voormelde artikel 61/10 van de wet van 15 december 1980 betreft evenwel onderzoekinstellingen die vreemdelingen die geen onderdaan zijn van de Europese Unie, selecteren om een onderzoeksproject uit te voeren.<sup>20</sup>

Het is allicht niet de bedoeling dat ten aanzien van onderzoekinstellingen die vreemdelingen die onderdaan zijn van de Europese Unie, selecteren om een onderzoeksproject uit te voeren, de in artikel 9 van het ontwerp voorziene korting van 25% niet kan worden toegepast. De gemachtigde bevestigde dit en verklaarde:

“De beoogde en in de toelichting uitgedrukte doelstelling (het vatten van elke onderzoekinstelling die stelselmatig creatief werk verricht en aanwendt ter vergroting van het kennisbestand) komt niet goed tot uiting in de verwijzing naar de Vreemdelingenwet.

Om die reden is het de bedoeling om de definitie te wijzigen als volgt (...):

‘onderzoekinstelling’: elke in de Vlaamse Gemeenschap gevestigde organisatie waarvan de werking in hoofdzaak gericht is op Onderzoek en Ontwikkeling, zijnde elke wetenschappelijke activiteit die tot doel heeft wetenschappelijke kennis te ontwikkelen (fundamenteel of basisonderzoek), wetenschappelijke kennis toepasbaar te maken (toegepast onderzoek) en/of wetenschappelijke kennis toe te passen (ontwikkeling).”

Met dit tekstvoorstel kan worden ingestemd.

### Artikel 17

11. Artikel 17 van het ontwerp voorziet in de oprichting van een onafhankelijke geschillencommissie die belast wordt met de behandeling van aanvragen tot buitengerechtelijke regeling van een geschil over de toepassing van het te nemen decreet.

Er wordt evenwel nergens bepaald hoe de onafhankelijkheid van de geschillencommissie zal worden gewaarborgd. Hieromtrent om uitleg gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“- Volgende waarborgen inzake onafhankelijkheid zijn voorhanden:

- a) De geschillencommissie wordt opgericht in de schoot van de administratie (art. 17, eerste lid)
- b) De geschillencommissie wordt expliciet als onafhankelijk orgaan ingesteld (art. 17, eerste lid)

---

<sup>20</sup> Zie de definitie van “onderzoeker” in artikel 61/10, § 1, 1°, van de wet van 15 december 1980.

c) Indien de geschillencommissie optreedt als arbitraal orgaan gelden de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid zoals inzonderheid neergelegd in art. 1685, § 2, en art. 1686, § 2, Ger.W.

- In gevallen de geschillencommissie niet optreedt als arbitraal orgaan, geldt dat haar werking beheerst zal worden door een procedurereglement (art. 19, 2°), waarin het onafhankelijkheidsprincipe zal worden veruitwendigd.

Dit kan worden geaccentueerd door aan art. 19, 2°, volgende zinsnede toe te voegen:

“; waarbij geldt dat het procedurereglement waarborgen omvat aangaande een objectief optreden van de geschillencommissie, in het bijzonder een wrakingsmogelijkheid voor het geval er gerechtvaardigde twijfels zijn over de objectiviteit van [e]n of meer leden.”

Die toevoeging volstaat op zich evenwel niet om de onafhankelijkheid van de geschillencommissie te waarborgen. Ook valt niet in te zien hoe het gegeven dat, zoals de gemachtigde beklemtoont, de geschillencommissie bij de administratie wordt ingesteld, zou bijdragen tot haar onafhankelijkheid. Dienaangaande moet worden vastgesteld dat volgens het ontwerp de Vlaamse Regering de leden van de geschillencommissie aanwijst (artikel 18, § 1, derde lid, van het ontwerp), zonder dat de duur van hun mandaat wordt vastgesteld of dat wordt bepaald dat ze niet afzetbaar zijn. Ook de samenstelling van de geschillencommissie volstaat op zich niet om de onafhankelijkheid ervan te waarborgen.

Het ontwerp moet op dit punt grondig worden aangevuld.

### Artikel 25

12. Artikel 25 van het ontwerp voorziet in een vierjaarlijkse evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van het aan te nemen decreet op “het ecosysteem van het boekenvak”.

Opdat die evaluatie betekenisvol zou kunnen zijn, zou er minstens in de memorie van toelichting moeten verduidelijkt worden wat moet worden verstaan onder “het ecosysteem van het boekenvak”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jeroen VAN NIEUWENHOVE