



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 61.454/3  
van 6 juni 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het decreet van 23 december 2016 houdende de invoering van een gereguleerde boekenprijs’

Op 4 mei 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het decreet van 23 december 2016 houdende de invoering van een gereguleerde boekenprijs’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 30 mei 2017. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jurgen NEUTS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 juni 2017.

\*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het decreet van 23 december 2016 ‘houdende invoering van een gereguleerde boekenprijs’ gedeeltelijk uit te voeren.

Vooreerst wordt de in artikel 5, eerste lid, van het decreet van 23 december 2016 bedoelde “instantie” aangewezen waaraan de uitgever of de importeur van boeken de gereguleerde boekenprijs en de datum van terbeschikkingstelling van het boek in het handelsverkeer moet medelen. Tevens wordt het ogenblik bepaald waarop die mededeling uiterlijk dient te gebeuren (artikel 2).

Aan de Vlaamse minister bevoegd voor de culturele aangelegenheden (hierna: de minister) wordt de bevoegdheid verleend om te bepalen aan welke vereisten de zo-even genoemde mededeling moet voldoen en om voor maximum vier jaar een overeenkomst te sluiten met de vereniging zonder winstoogmerk “Meta4Books” voor de opbouw, de uitwerking en de opvolging van de webtoepassing die moet worden gebruikt om die mededeling te doen. In die overeenkomst worden de “concrete modaliteiten” geregeld (artikel 3).

In artikel 4 van het ontwerp wordt bepaald wat moet worden verstaan onder het in artikel 4, § 5, van het decreet van 23 december 2016 gehanteerde begrip “gratis diensten die eigen zijn aan de boekhandelsector”.

Tot slot wordt de duurtijd en de beëindiging van het mandaat van de leden van de in artikel 17 van het decreet van 23 december 2016 bedoelde geschillencommissie geregeld (artikel 5), wordt aan de minister de bevoegdheid toegekend om de vergoedingen van de leden van die commissie vast te stellen (artikel 6) en wordt bepaald dat de door de geschillencommissie op te stellen reglementen<sup>1</sup> uitvoerbaar worden na goedkeuring door de minister (artikel 7).

Het te nemen besluit en het decreet van 23 december 2016 treden in werking op 1 juli 2017 (artikel 8).

---

<sup>1</sup> Zie artikel 19, eerste lid, van het decreet van 23 december 2016.

3. Het ontworpen besluit vindt een uitdrukkelijke rechtsgrond in de artikelen 5, eerste lid, 18, § 1, derde lid, 3<sup>o</sup> en 5<sup>o</sup>, en 26 van het decreet van 23 december 2016. Wat betreft artikel 4<sup>2</sup> en sommige onderdelen van artikel 5 van het ontworpen besluit, kan ervoor worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), gelezen in samenhang met respectievelijk de artikelen 4, § 5, en 18, § 1, derde lid, van het decreet van 23 december 2016.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

4. In het eerste lid van de aanhef dient het opschrift van de erin vermelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 te worden vermeld (‘tot hervorming der instellingen’).

5. Het tweede lid van de aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

6. In het vierde lid van de aanhef kan ermee worden volstaan gewag te maken van het advies van de “Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media” (met vermelding van de datum ervan).

### Artikel 1

7. In artikel 1, 1<sup>o</sup>, van het ontwerp wordt het begrip “decreet” gedefinieerd. Bij de verkorte weergave van een normatieve tekst verdient het evenwel aanbeveling niet alleen de normsoort te vermelden (in dit geval “het decreet”), maar ook de datum ervan.<sup>3</sup> De genoemde bepaling wordt het best in die zin aangepast.

### Artikelen 2 en 3

8. In artikel 2 van het ontwerp schrijve men telkens beter “het boek” in plaats van “de publicatie” nu het eerstgenoemde begrip op de meeste plaatsen van het decreet van 23 december 2016 wordt gehanteerd en het ook dat begrip is dat in artikel 2, § 1, 1<sup>o</sup>, van dat decreet wordt gedefinieerd.

---

<sup>2</sup> Zie evenwel opmerking 13.

<sup>3</sup> *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 101, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

9. In artikel 2 van het ontwerp wordt de vereniging zonder winstoogmerk “Meta4Books” *nominatim* aangewezen als instantie waaraan de uitgever of de importeur van boeken de gereguleerde boekenprijs en de datum van terbeschikkingstelling in het handelsverkeer moet meedelen. Wat betreft die aanwijzing verklaarde de gemachtigde wat volgt:

“De keuze voor Meta4books is gebaseerd op het feit dat deze organisatie de beheerder is van de registratiesystemen en databanken die in de boekensector reeds gebruikt worden, het gaat o.a. om het aanvragen van ISBN-nummers en de toegang tot Boekenbank (online informatie- en bestelplatform). Door ook het registratiesysteem hieraan te koppelen zorgen we ervoor dat de sector nog steeds via één digitaal kanaal alle noodzakelijke rapportage kan doen en informatie kan vinden. Bovendien zorgt de keuze voor Meta4books voor een lagere financiële kost omdat het nieuwe rapportagesysteem vertrekt van een uitbreiding van al bestaande systemen.”

Door de rechtstreekse aanwijzing van de genoemde vereniging worden andere verenigingen die de opgedragen taken zouden kunnen uitoefenen en die eveneens aan de subsidievoorwaarden (zie opmerking 12) voldoen, thans of in de toekomst uitgesloten, hetgeen niet bestaanbaar zou kunnen zijn met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Het ontwerp zou meer in overeenstemming zijn met dat beginsel indien het in het algemeen de voorwaarden zou bevatten voor het in aanmerking komen als de instantie zoals bedoeld in artikel 5 van het decreet van 23 december 2016 en voor de daaraan gekoppelde subsidiëring. Daarna kan bij (individueel) besluit van de Vlaamse Regering de geselecteerde rechtspersoon worden aangewezen die daadwerkelijk wordt gesubsidieerd. Ook zou op geregelde tijdstippen een nieuwe selectieronde dienen te worden georganiseerd.

10. Nog in artikel 2 van het ontwerp schrijve men in de eerste zin “met toepassing van artikel 5, eerste lid, van het decreet van 23 december 2016”<sup>4</sup> in plaats van “zoals vermeld in artikel 5 van het decreet”.

### Artikel 3

11. In artikel 3, § 1, van het ontwerp verwijze men meer precies naar artikel 5, *eerste lid*, van het decreet van 23 december 2016 in plaats van naar artikel 5 van dat decreet.

12. In artikel 3, § 2, van het ontwerp wordt bepaald dat de minister voor de opbouw, de uitwerking en de opvolging van de webtoepassing waarmee de in artikel 2 van het ontwerp bedoelde gegevens worden medegedeeld, een overeenkomst met de erin genoemde vereniging kan sluiten (niet: “afsluiten”) waarin “de concrete modaliteiten worden geregeld” (lees: “de nadere regels worden opgenomen”).

---

<sup>4</sup> Zie opmerking 7.

Op de vraag wat precies wordt bedoeld met “de concrete modaliteiten” die worden geregeld in de overeenkomst, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“De concrete modaliteiten betreffen minstens: het bepalen van de hoogte van het subsidiebedrag, de betaalmethode, de concrete doelstellingen die gerealiseerd moeten worden voor de subsidie en het toezicht op de uitvoering.”

Uit dit antwoord blijkt dat het geheel van de subsidieregels in de met de betrokken vereniging te sluiten overeenkomst zullen worden opgenomen, wat niet te verenigen valt met de beginselen inzake de uitoefening van de normatieve functie. In die overeenkomst kunnen enkel praktische afspraken worden opgenomen die een concretisering inhouden van de bij het decreet van 23 december 2016 of bij zijn uitvoeringsbesluiten vastgestelde regels.

In artikel 3, § 2, van het ontwerp (dat het best in een afzonderlijk artikel wordt opgenomen) dient derhalve, in de plaats van de regeling van de subsidiëring door te schuiven naar een overeenkomst, een regeling van de beoogde subsidiëring te worden opgenomen.<sup>5</sup>

#### Artikel 4

13. In artikel 4 van het ontwerp wordt geëxpliciteerd wat wordt verstaan onder het in artikel 4, § 5, van het decreet van 23 december 2016 vermelde begrip “gratis diensten die eigen zijn aan de boekhandelsector”. Daarbij wordt de in de memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 23 december 2016 opgenomen opsomming overgenomen. De gemachtigde antwoordde bevestigend op de vraag of die opsomming als limitatief wordt beschouwd, wat evenwel niet het geval is met de opsomming uit de genoemde memorie van toelichting die enuntiatief lijkt te zijn.<sup>6</sup> De vraag kan dan ook rijzen of het limitatieve karakter van de in artikel 4 van het ontwerp opgenomen opsomming te verenigen valt met de algemene economie van het decreet van 23 december 2016 en of artikel 4 van het ontworpen besluit, zoals thans geformuleerd, kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering. Omwille van de rechtszekerheid zou de decreetgever het best uitsluitel geven over de juiste inhoud van het begrip “gratis diensten die eigen zijn aan de boekhandelsector”.

Bovendien rijst de vraag waarom de bijkomende gevallen van gratis diensten aan bibliotheken niet van toepassing zijn ten aanzien van onderwijsinstellingen, nu die instellingen gelijkaardige kenmerken als de bibliotheken bezitten. Het loutere gegeven dat enkel de bibliotheken in de memorie van toelichting worden vermeld, zoals door de gemachtigde wordt aangevoerd, kan alvast geen verantwoording bieden voor dit verschil in behandeling.

---

<sup>5</sup> De rechtsgrond daartoe wordt geboden door artikel 5, eerste lid, van het decreet van 23 december 2016. Pas wanneer die regels bekend zijn, kan de Raad van State hun verhouding met de regelgeving inzake overheidsopdrachten onderzoeken naar aanleiding van een adviesaanvraag over het herwerkte ontwerp.

<sup>6</sup> Zie *Parl.St.* Vl. Parl. 2016-17, nr. 945/1, 17.

Artikelen 5 en 6

14. In de artikelen 5, eerste lid, en 6 van het ontwerp kan meer specifiek worden verwezen naar artikel 18, § 1, van het decreet van 23 december 2016.

SLOTOPMERKING

15. Indien het zich laat aanzien dat later nog uitvoering zal worden verleend aan andere aspecten van het decreet van 23 december 2016, moeten die uitvoeringsbesluiten worden opgevat als wijzigingsbesluiten van het te nemen besluit. Indien de stellers van het ontwerp dat laatste niet wenselijk achten, moet nu al het opschrift van het te nemen besluit worden aangevuld met de vermelding van de aspecten die erin aan bod komen, om het opschrift te kunnen onderscheiden van dat van latere autonome uitvoeringsbesluiten over andere aspecten van het voormelde decreet.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jan SMETS