



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 63.940/VR  
van 9 oktober 2018

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap  
‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de  
Federale Staat, de Franse Gemeenschap en de Vlaamse  
Gemeenschap betreffende de culturele bescherming van het  
boek’

Op 17 juli 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,<sup>(\*)</sup> en van rechtswege verlengd tot 17 september 2018,<sup>(\*\*)</sup> een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap betreffende de culturele bescherming van het boek’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 18 september 2018. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, voorzitter en Martine BAGUET, kamervoorzitter, Peter SOURBRON, Bernard BLERO, Wanda VOGEL en Koen MUYLLE, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS en Anne VAGMAN, eerste auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 oktober 2018.

\*

---

(\*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

(\*\*) 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 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.

## STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

1. Het voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap strekt ertoe instemming te verlenen met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap ‘betreffende de culturele bescherming van het boek’. Dit akkoord is van toepassing op het boek dat wordt gepubliceerd, uitgegeven, ingevoerd of verkocht door of via een bicommunautaire instelling gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

## BEVOEGDHEID

2. 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)”. Artikel 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat een van de culturele aangelegenheden bedoeld in artikel 127, § 1, 1°, van de Grondwet, “de bescherming en de luister van de taal” is. Zoals gesteld in advies 59.784/1/V van 23 september 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 23 december 2016 ‘houdende invoering van een gereguleerde boekenprijs’ (hierna : het decreet van 23 december 2016) en later werd bevestigd in advies 61.433/4 van 30 mei 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 19 oktober 2017 ‘betreffende de culturele bescherming van het boek’ (hierna : het decreet van 19 oktober 2017), zijn de gemeenschappen op grond van voormelde bepalingen bevoegd om een regeling uit te werken inzake de boekenprijs.

In de voormelde adviezen heeft de Raad van State eraan herinnerd dat de decreten van de Vlaamse Gemeenschap en van de Franse Gemeenschap slechts kracht van wet hebben in, respectievelijk, het Nederlandse taalgebied en het Franse 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, respectievelijk, de Vlaamse Gemeenschap of de Franse Gemeenschap. Ofschoon de Raad van State heeft aanvaard dat bepaalde uitgevers, invoerders of verkopers van boeken als een instelling kunnen worden beschouwd die uitsluitend tot de Vlaamse Gemeenschap of de Franse Gemeenschap behoort, heeft hij eraan toegevoegd dat ten aanzien van uitgevers, invoerders of verkopers van boeken, die in beduidende mate boeken in een andere taal dan respectievelijk het Nederlands of het Frans uitgeven, invoeren of verkopen, niet kan worden aangenomen dat ze uitsluitend tot de ene of de andere gemeenschap behoren. De Raad besloot dan ook:

“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.”<sup>1</sup>

3. Het samenwerkingsakkoord waarmee instemming wordt verleend, is luidens zijn artikel 2 van toepassing op het boek dat wordt gepubliceerd, uitgegeven, ingevoerd of verkocht door of via een instelling gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en die wegens haar activiteiten niet kan worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap.

Uit wat voorafgaat vloeit voort dat het om instellingen gaat die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. Het samenwerkingsakkoord waarmee instemming wordt verleend, regelt bijgevolg een materie die uitsluitend behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid.

4. Krachtens artikel 92*bis*, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven.

Samenwerkingsakkoorden zijn bedoeld als een aanvulling op het beginsel van de exclusieve bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten. Er wordt mee beoogd een oplossing te bieden voor de moeilijkheid die erin bestaat om, in een stelsel van exclusieve bevoegdheden, gezamenlijk een beleid uit te werken<sup>2</sup>. Hoewel elke vorm van samenwerking onvermijdelijk een beperking van de autonomie van de betrokken overheden impliceert, mag het sluiten van een samenwerkingsakkoord waarin voormeld artikel 92*bis* voorziet, niet een uitwisseling, een afstand of een teruggave van bevoegdheden tot gevolg hebben. In een dergelijk geval zouden de door of krachtens de Grondwet bepaalde regels voor het vaststellen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten geschonden worden.

5.1. Gevraagd waarom de materie bij samenwerkingsakkoord wordt geregeld, verklaarden de gemachtigden van de federale overheid, de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap onder meer het volgende:

<sup>1</sup> Adv.RvS 59.784/1/V van 23 september 2016, opmerking 4.4.

<sup>2</sup> *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1988, nr. 405/2, 47.

“Het is essentieel voor de werkbaarheid van de geregementeerde boekenprijs in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad dat de regels die van toepassing zijn op het toepassingsgebied vermeld in artikel 2 van het akkoord (de bevoegdheid van de federale overheid), volledig worden afgestemd op de regels die van toepassing zijn in de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, en dit met hun akkoord. Indien de federale overheid zelf autonoom regels zou bepalen binnen haar bevoegdheid, zou dit aanleiding kunnen geven tot vele betwistingen over de toepasselijke regelgeving. Het gevaar bestaat dat bv. een Vlaamse boekhandelaar in Brussel zou beslissen om een beperkt aantal Franstalige boeken te verkopen, dan plots onder een verschillend (federaal) regime zou vallen. Nederlandstalige en Franstalige boeken in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad zouden dan onder verschillende regimes vallen, afhankelijk van de keuze van de verkoper. Hiermee zou “forum shopping” mogelijk worden. De creatie van een derde stelsel zou dus niet wenselijk zijn en zou de rechtszekerheid in gevaar brengen.

Uit het voorgaande vloeit voort:

- dat het voor Brussel, in het kader van een cultureel beleid en vanuit het oogpunt van de gelijke behandeling, vooral relevant is dat er een eenvormig regime is enerzijds voor het Nederlandstalig boek en anderzijds voor het Franstalig boek;
- dat het voorgaande aantoont dat een gezamenlijke uitoefening van de bevoegde overheden zeer wenselijk is; de praktische gevolgen van het beleid van de betrokken overheden zijn immers verstrengeld; hoewel artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen in deze aangelegenheid geen samenwerkingsakkoord oplegt, is het meest aangepaste middel om de samenwerking met de nodige rechtszekerheid te regelen.

Het samenwerkingsakkoord behelst verder geen afstand van bevoegdheden door de federale overheid. Hoewel de tekst van hoofdstuk 2 volledig geïnspireerd is door de decreten van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, zijn de regels in het samenwerkingsakkoord zelf opgenomen.”

5.2. In zoverre evenwel het samenwerkingsakkoord waaraan beoogd wordt instemming te verlenen louter betrekking heeft op 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, zijnde instellingen die enkel tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, is er geen sprake van “het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden”. Uit artikel 92*bis*, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vloeit immers voort dat overheden slechts een samenwerkingsakkoord kunnen sluiten als ze elk eigen bevoegdheden aanwenden. Die bijzondere wetsbepaling staat de federale overheid en de gemeenschappen bijgevolg niet toe om een samenwerkingsakkoord te sluiten waarbij sommige partijen – in dit geval de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap – op geen enkele wijze bevoegd zijn voor de inhoud ervan.<sup>3</sup> Het loutere gegeven dat de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap een belang zouden hebben bij de regeling die de federale overheid zou nemen ten aanzien van uitgevers, invoerders of verkopers van boeken die in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad gevestigd zijn en die wegens hun activiteiten niet kunnen worden beschouwd

<sup>3</sup> Y. Peeters, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, 55.

uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap, volstaat niet om deze aangelegenheid bij samenwerkingsakkoord te regelen.<sup>4</sup>

5.3. Daarbij komt nog dat doordat het toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord waaraan beoogd wordt instemming te verlenen, beperkt is tot uitgevers, invoerders en verkopers van boeken 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, niet wordt tegemoet gekomen aan hetgeen de Raad van State in het voormelde advies 59.784/1/V van 23 september 2016 heeft opgemerkt. De ontworpen regeling leidt er immers toe dat een detailhandelaar waarop het samenwerkingsakkoord van toepassing is, zijnde een detailhandelaar gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die wegens zijn activiteiten niet kan worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap, de prijs “die krachtens artikel 5 [van het samenwerkingsakkoord] werd vastgesteld” in beginsel moet toepassen.<sup>5</sup> Deze detailhandelaars moeten derhalve niet de prijs vastgesteld overeenkomstig het decreet van 23 december 2016 of het decreet van 19 oktober 2017 toepassen.

6.1 Voor de uitvoering van het samenwerkingsakkoord wordt een beroep gedaan op organen of instellingen die uitsluitend ressorteren onder de Franse of de Vlaamse Gemeenschap. Zo verwijst artikel 17 van het samenwerkingsakkoord voor de vaststelling van de periodes waarin een korting van 20% op de vastgestelde prijs kan worden gegeven naar artikel 11 van het decreet van 19 oktober 2017. Overeenkomstig voormelde bepaling stelt de Regering bedoelde periodes vast. De artikelen 29 en 30 van het samenwerkingsakkoord doen voor de meldings- en informatieverplichtingen een beroep op de dienst of instelling bedoeld in artikel 15 van het decreet van 19 oktober 2017 en de instelling bedoeld in artikel 5 van het decreet van 23 december 2016. Ten slotte bepaalt artikel 31 van het samenwerkingsakkoord dat bij overtreding van de bepalingen van het samenwerkingsakkoord een vordering tot een buitengerechterlijke regeling van een geschil betreffende de toepassing van het akkoord kan worden ingeleid overeenkomstig de procedure vastgesteld, respectievelijk in de artikelen 17 tot 24 van het decreet van 19 oktober 2017 of de artikelen 17 tot 24 van het decreet van 23 december 2016, hetgeen betekent dat de procedure wordt ingediend bij en afgehandeld door, respectievelijk, de “commission indépendante de règlement extrajudiciaire des litiges” opgericht bij het decreet van 19 oktober 2017, de administratie van de Franse Gemeenschap en de geschillencommissie, opgericht door het decreet van 23 december 2016, en de diensten van de Vlaamse Regering.

6.2. In dit verband wordt vastgesteld dat de federale overheid niet betrokken is bij voormelde controleorganen. Om te voldoen aan de vereisten gesteld door artikel 92*bis*, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is een federale inbreng evenwel noodzakelijk in geval de door de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap opgerichte controleorganen

---

<sup>4</sup> Zie adv.RvS 32.371/VR van 23 oktober 2001 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 22 maart 2002 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de Federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het meerjarig investeringsplan 2001-02 van de NMBS’, opmerking 6, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 50-1463/1, 13.

<sup>5</sup> Zie de artikelen 12 en 23 van het samenwerkingsakkoord.

optreden ten aanzien van instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun activiteiten, niet beschouwd kunnen worden uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap. Om aan het gebrek van federale inbreng te verhelpen, kan overwogen worden om een afgevaardigde van de federale overheid aan de controleorganen van de gemeenschappen toe te voegen in de gevallen dat zij beraadslagen over een bicommunautair dossier.

7. Om de redenen uiteengezet in de punten 5.2. tot 6.2., strookt het onderhavige samenwerkingsakkoord niet met de bevoegdheidsverdelende regels tussen de federale Staat en de Gemeenschappen. Daarom werd het niet nader onderzocht.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT