



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 74.683/3  
van 20 december 2023

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap  
'over e-boeken en bijbehorende software'

Op 17 oktober 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘over e-boeken en bijbehorende software’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 5 december 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter AERTGEERTS, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 december 2023.

\*

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

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap strekt tot de gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 ‘betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten’ (artikel 2 van het voorontwerp), in het bijzonder wat betreft e-boeken en de bijbehorende software.

Na het definiëren van enkele begrippen (artikel 3), bepaalt het voorontwerp ter omzetting van de voormelde richtlijn dat e-boeken die vanaf 28 juni 2025 in de handel worden gebracht, moeten voldoen aan de toegankelijkheidsvoorschriften vermeld in de afdelingen 1 en 2 van bijlage 1 die bij het decreet is gevoegd (artikel 4, § 2, eerste lid). De toegankelijkheidsvoorschriften zijn enkel van toepassing wanneer de naleving ervan geen ingrijpende wijziging van het e-boek vereist, die resulteert in een fundamentele wijziging van de wezenlijke aard ervan, en geen onevenredige last oplevert voor de betrokken aanbieders van e-boeken (artikel 4, § 3, eerste lid). De aanbieders van e-boeken zijn verplicht een beoordeling uit te voeren om te kunnen bepalen of beide voorwaarden vervuld zijn (artikel 4, § 3, tweede lid).

Artikel 5 van het voorontwerp omschrijft onder meer de minima en maxima van de exclusieve bestuurlijke geldboetes die kunnen worden opgelegd voor de inbreuken op de bepalingen van het voorontwerp en verklaart het kaderdecreet van 14 juli 2023 ‘over de handhaving van Vlaamse regelgeving’ (hierna: Kaderdecreet Vlaamse Handhaving) van toepassing op de handhaving van het aan te nemen decreet en op de uitvoeringsbesluiten ervan. Artikel 6 bepaalt de regels in verband met de verwerking van persoonsgegevens die met de ontworpen regeling gepaard gaat.

### BEVOEGDHEID

#### A. Materiële bevoegdheid

3.1. Het voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘over e-boeken en bijhorende software’ vindt, gelet op wat volgt, zijn materiële bevoegdheidsrechtelijke grondslag in artikel 4, 1°, en artikel 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der

---

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

instellingen'. Op grond hiervan zijn de gemeenschappen immers bevoegd voor de "bescherming en de luister van de taal" en voor de "schone kunsten".

3.2. In advies 68.213/3 van 16 december 2020 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds uiteengezet dat technische toegankelijkheidsvoorwaarden voor e-lezers en e-boeken door de gemeenschappen kunnen worden opgelegd op basis van de bevoegdheden inzake de "bescherming en de luister van de taal" en de "schone kunsten". De Raad van State stelde dat artikel 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in grote mate overeenstemt 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 bij deze 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>2</sup> De Raad van State besloot dat het bevorderen van toegankelijke e-boeken inderdaad de verspreiding van literatuur kon bevorderen, zodat de Duitstalige Gemeenschap toegankelijkheidsvoorschriften voor e-lezers en e-boeken mocht bepalen.

De Raad van State voegde er in datzelfde advies nog aan toe dat "voor zover die toestellen veel gelijkenissen vertonen of zelfs volledig overlappen met andere elektronische toestellen zoals gsm's of laptops, (...) er echter voor [moet] worden gewaakt dat geen afbreuk wordt gedaan aan de federale bevoegdheden, zoals het vaststellen van productnormen (artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), de bescherming van de gebruiker (artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en de normalisatie (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). De betrokken bepalingen zullen derhalve bevoegdheidsconform moeten worden gelezen".<sup>3</sup>

Deze opmerkingen zijn ook op het voorliggende voorontwerp dienovereenkomstig van toepassing.

3.3. In advies 71.451/1 van 1 juni 2022 (waarmee de omzetting werd beoogd van de regels inzake de toegankelijkheid die gelden voor bepaalde producten) stelde de Raad van State, afdeling Wetgeving, weliswaar dat het destijds voorliggende ontwerp in essentie regels bevatte waarbij op een dwingende wijze werd bepaald aan welke eisen een product moest voldoen bij het op de markt brengen ervan. De Raad van State besloot dat het ontwerp als zodanig een regeling bevatte inzake het "vaststellen van de productnormen" waarvoor de federale overheid op grond van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bevoegd was.<sup>4</sup> De Raad voegde hier echter aan toe dat dit niet uitsloot dat de deeltentiteiten sommige inhoudelijke en technische aspecten regelen van bepaalde tot hun bevoegdheid behorende diensten en daarbij technische eisen zouden kunnen stellen aan apparatuur die is bedoeld voor gebruik door consumenten teneinde voor hen de toegang mogelijk te maken tot de desbetreffende diensten. Het

---

<sup>2</sup> *Parl.St.* Senaat 1970-71, nr. 400, 4.

<sup>3</sup> Zie adv.RvS 68.213/3 van 16 december 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 1 maart 2021 'über die Mediendienste und die Kinovorstellungen', *Parl.St.* D.Parl. 2020-21, nr. 123/1, 196, opmerking 19.2.

<sup>4</sup> Adv.RvS 71.451/1 van 1 juni 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 1 oktober 2023 'betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten', opmerking 4.

vaststellen van de aan die apparatuur gestelde eisen kan alsdan immers worden beschouwd als zijnde een accessorium van een aangelegenheid waarvoor de betrokken deeltentiteit bevoegd is.<sup>5</sup>

In het licht hiervan kan artikel 4, § 2, van het voorontwerp, dat voorschrijft dat e-boeken die vanaf 28 juni 2025 in de handel worden gebracht, moeten voldoen aan welbepaalde toegankelijkheidsvoorschriften, worden beschouwd als een accessorium van een aangelegenheid waarvoor de betrokken deeltentiteit bevoegd is,<sup>6</sup> zoals de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap inzake de culturele aangelegenheden van de “bescherming en de luister van de taal” en de “schone kunsten.

## 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. Er bestaat geen juridische verplichting voor de gemeenschappen om uitdrukkelijk het lokalisatiecriterium van hun decreten te preciseren. Wanneer een dergelijk criterium niet uitdrukkelijk is bepaald, dient het decreet op een grondwetsconforme wijze te worden geïnterpreteerd.<sup>7</sup>

Gevraagd naar het lokalisatiecriterium van de ontworpen regeling verklaarde de gemachtigde:

“Het voorontwerp is van toepassing op e-boeken die in het Nederlandse taalgebied in de handel worden gebracht.

Krachtens artikel 127, § 2, van de Grondwet is de Vlaamse Gemeenschap inzake culturele aangelegenheden in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad slechts bevoegd ten aanzien van de zgn. ‘unicommunautaire’ instellingen, d.w.z. instellingen die, wegens hun activiteiten, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap. In het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad is het voorontwerp van decreet bijgevolg enkel van toepassing op aanbieders van e-boeken waarvan de activiteiten zich louter richten tot de Vlaamse Gemeenschap.”

---

<sup>5</sup> Zie ook adv.RvS 70.615/3 van 31 december 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 3 juni 2022 ‘tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft de gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten, en tot wijziging van het decreet van 12 februari 2021 houdende wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie met betrekking tot de landelijke en regionale radio-omroeporganisaties en de technische eindapparatuur voor FM-radio-ontvangst van radio-omroeporganisaties’, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1228/1, 115-116, opmerking 3.

<sup>6</sup> Adv.RvS 71.451/1 van 1 juni 2022, *l.c.*, voetnoot 5, en adv.RvS 70.615/3 van 31 december 2021, *l.c.*, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1228/1, 115-116, opmerking 3.

<sup>7</sup> Adv.RvS 44.978/1/V van 2 september 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het (reeds opgeheven) decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 21 november 2008 ‘betreffende de ondersteuning van de circuskunsten in Vlaanderen’, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 1841/1, 37-40, opmerkingen 2.2. tot 2.6. Zie ook J. VELAERS, *De Grondwet – Een artikelsgewijze commentaar. Deel II – De machten (de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten)*, Brussel, die Keure, 2019, 698.

4.2. Omtrent deze “unicommunautaire” instellingen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad oordeelde de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 59.784/1/V van 23 september 2016 als volgt:

“(…) 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>8</sup> Hetzelfde geldt voor natuurlijke personen.<sup>9</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.

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>10</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.

---

<sup>8</sup> Voetnoot 5 van het geciteerde advies: 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 Staatsvorming’, nr. 7 (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/3, 15).

<sup>9</sup> Voetnoot 6 van het geciteerde advies: 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).

<sup>10</sup> Voetnoot 7 van het geciteerde advies: 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.

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.”<sup>11</sup>

4.3. Een analoge conclusie moet worden getrokken wat betreft het voorliggende voorontwerp van decreet. De gemachtigde stelt dat “het voorontwerp van decreet bijgevolg enkel van toepassing (is) op aanbieders van e-boeken waarvan de activiteiten zich louter richten tot de Vlaamse Gemeenschap”. Er zou kunnen worden aangenomen dat een in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad gevestigde aanbieder van e-boeken die enkel Nederlandstalige boeken uitgeeft, als een instelling kan worden beschouwd die uitsluitend tot de Vlaamse Gemeenschap behoort.

Het voorgaande gaat evenwel niet op wanneer die aanbieder van e-boeken daarnaast nog in beduidende mate anderstalige boeken aanbiedt. Ten aanzien van een dergelijke aanbieder van e-boeken kan niet worden aangenomen dat deze wegens zijn activiteiten uitsluitend gericht is op de Vlaamse Gemeenschap.

### C. Implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving

5.1. Artikel 5, § 2, eerste lid, van het voor advies voorgelegde voorontwerp verklaart het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van toepassing op de handhaving van het aan te nemen decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan. Met de implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving op het aan te nemen decreet, wordt het volgende beoogd:

- de toepassing van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, met een beperkte uitbreiding van het personele toepassingsgebied van hoofdstuk 10, afdeling 7, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving (artikel 5, § 2, eerste en tweede lid);

<sup>11</sup> Adv.RvS 59.784/1/V van 23 september 2016, *l.c.*, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 945/1, 47-48, opmerkingen 4.1 tot 4.4.

- de omschrijving van de verboden gedragingen, en de kwalificatie ervan als inbreuk (artikel 5, § 1);
- de minima en maxima van de exclusieve bestuurlijke geldboetes voor de inbreuken (artikel 5, § 1, eerste lid);
- de uitdrukkelijke keuze voor de toepassing van zogenaamde “opt-in”-instrumenten uit hoofdstuk 10 van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving (artikel 5, § 2, eerste lid);
- de aanstellingsvoorwaarden van de herstelinstaties, als vermeld in het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving (artikel 5, § 3).

5.2. In advies 72.624/3 van 28 februari 2023 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, een aantal bevoegdheidsrechtelijke opmerkingen gemaakt bij het voorontwerp dat heeft geleid tot het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving.<sup>12</sup> In zoverre geen rekening werd gehouden met die opmerkingen bij de verdere totstandkoming van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving en de bepalingen waarop ze betrekking hebben van toepassing worden verklaard op de handhaving van het voorliggende voorontwerp van decreet, blijven die opmerkingen onverminderd gelden.

5.3. In zoverre, inzonderheid, uit het van toepassing verklaren van artikel 8, § 2, eerste lid, 5°, van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving voortvloeit dat de personeelsleden van het operationele kader van de politiediensten die deze politiediensten daarvoor aanwijzen, kunnen worden aangesteld als toezichthouder en worden belast met de bestuurlijke opsporing, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het voormelde advies 72.624/3 opgemerkt dat voor die bepalingen een beroep moet worden gedaan op de impliciete bevoegdheden vermeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en dat bij het van toepassing verklaren ervan zou moeten worden aangetoond dat aan de voorwaarden daartoe is voldaan.<sup>13</sup> Thans bevat de memorie van toelichting van het voor advies voorgelegde voorontwerp alvast geen dergelijke verantwoording.

5.4. Hetzelfde geldt voor het van toepassing verklaren van artikel 42 van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, dat in een beroep voorziet bij het Handhavingscollege.

Om de redenen uiteengezet in het voormelde advies 72.624/3,<sup>14</sup> zal moeten kunnen worden aangetoond dat voor die bevoegdheidstoewijzing is voldaan aan de voorwaarden om een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden, en inzonderheid aan het noodzakelijkheidsvereiste.

---

<sup>12</sup> Adv.RvS 72.624/3 van 28 februari 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1724/1, 410-431, opmerkingen 4 tot 14.

<sup>13</sup> Adv.RvS 72.624/3 van 28 februari 2023, *l.c.*, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1724/1, 413-416, opmerkingen 6.1 tot 6.8.

<sup>14</sup> Adv.RvS 72.624/3 van 28 februari 2023, *l.c.*, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1724/1, 430, opmerking 12.8.



### ALGEMENE OPMERKINGEN

6. In artikel 4, § 3, zevende lid, en § 5, eerste lid, van het voorontwerp en in de bijlagen 1 en 3 bij het voorontwerp, wordt telkens de term ‘eindapparaat’ of ‘eindapparaten’ vermeld terwijl richtlijn (EU) 2019/882 het heeft over ‘product’. Gevraagd naar de verantwoording voor deze keuze, antwoordde de gemachtigde:

“Wij hebben ons bij de redactie van het voorontwerp van decreet gedeeltelijk geïnspireerd op ‘het decreet van 3 juni 2022 tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft de gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten, en tot wijziging van het decreet van 12 februari 2021 houdende wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie met betrekking tot de landelijke en regionale radio-omroeporganisaties en de technische eindapparatuur voor FM-radio-ontvangst van radio-omroeporganisaties’ (B.S.15/07/2022), waar deze tem werd gebruikt. Ook in de richtlijn wordt het woord ‘eindapparatuur’ gebruikt voor die materie (zie artikel 2, 1, c en d van de richtlijn). Het leek ons ook inhoudelijk begrijpelijker voor de lezer om ook deze term te gebruiken in plaats van de algemenere term ‘product’.”

De term ‘eindapparatuur’ wordt in de richtlijn *niet* gebruikt in *de context van e-boeken*, maar voor wat betreft “eindapparatuur voor gebruik door consumenten, met interactieve computerfuncties, die gebruikt wordt voor elektronische communicatiediensten” en “eindapparatuur voor gebruik door consumenten, met interactieve computerfuncties voor toegang tot audiovisuele mediadiensten”. Die categorieën worden vermeld als “producten” waarop de richtlijn van toepassing is (in artikel 2, lid 1, c) en d), van richtlijn (EU) 2019/882). De categorie van “e-boeken en specifieke software daarvoor” wordt daarentegen apart vermeld in artikel 2, lid 2, e), van richtlijn (EU) 2019/882 als “dienst” waarop de richtlijn van toepassing is.

Er dient ook te worden benadrukt dat het decreet van 3 juni 2022 ‘tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft de gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten, en tot wijziging van het decreet van 12 februari 2021 houdende wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie met betrekking tot de landelijke en regionale radio-omroeporganisaties en de technische eindapparatuur voor FM-radio-ontvangst van radio-omroeporganisaties’ waarnaar de gemachtigde verwijst precies in een regeling voorziet voor ‘eindapparatuur’ met interactieve computerfuncties voor toegang tot televisiediensten.<sup>15</sup>

Aangezien de term ‘eindapparatuur’ in de richtlijn wordt gebruikt in een *andere context* dan die van e-boeken en de specifieke software, is het bijgevolg niet aangewezen om de term ‘eindapparaat’ te gebruiken doorheen het voorliggende voorontwerp en de bijlagen erbij. De stellers van het voorontwerp dienen bijgevolg consequent het begrip ‘product’ te gebruiken, in overeenstemming met de tekst van en de bijlagen bij de richtlijn.

<sup>15</sup> Adv.RvS 70.615/3 van 31 december 2021, *l.c.*, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1228/1, 114, opmerking 2.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 4

7. In artikel 4, § 2, tweede lid, van het voorontwerp schrijve men “toegankelijkheidsvoorschriften” in plaats van “toegankelijkheidsvereisten”, en in artikel 4, § 3, eerste lid, van het voorontwerp schrijve men “vereist” en “levert” in plaats van “vereisen” en “leveren”.

8. De bij het voorontwerp gevoegde omzettingstabel bepaalt dat artikel 4, § 2, tweede lid, van het voorontwerp een omzetting betreft van artikel 13 van richtlijn (EU) 2019/882. Artikel 4, § 2, tweede lid, van het voorontwerp blijkt echter enkel artikel 13, lid 2, van de richtlijn om te zetten. Gevraagd naar de omzetting van de andere leden van artikel 13 van de richtlijn verklaarde de gemachtigde:

“De andere leden van artikel 13 van de richtlijn zijn omgezet in bijlage 2 en artikel 4, § 3, zesde lid van het voorontwerp.”

De omzettingstabel dient in die zin te worden aangevuld.

### Artikel 5

9. In artikel 5, § 1, tweede lid, van het voorontwerp wordt gewag gemaakt van de “gezondheidsindex”, wanneer gesteld wordt dat de bedragen van de bestuurlijke boetes elk jaar op 1 januari automatisch worden aangepast aan de gezondheidsindex van de maand november van het voorgaande jaar. De “gezondheidsindex” is evenwel geen geëigend juridisch begrip: de term verwijst naar het prijsindexcijfer dat berekend en benoemd wordt voor de toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ‘tot uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van ’s lands concurrentievermogen’, bekrachtigd bij de wet van 30 maart 1994 ‘houdende sociale bepalingen’.

De gemachtigde bevestigde dat de “gezondheidsindex” waarvan sprake in artikel 5 van het voorontwerp betrekking heeft op de “afgevlakte gezondheidsindex” (zoals bepaald in artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 24 december 1993) en niet op de “gezondheidsindex” (zoals bepaald in artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 24 december 1993).

Teneinde de rechtszekerheid voor de betrokkenen te waarborgen, dient dit in de ontworpen bepaling te worden gepreciseerd.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Zie adv.RvS 45.292/3 van 21 oktober 2008 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 17 maart 2009 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 juli 2001 houdende vaststelling van de regelen volgens dewelke het budget van financiële middelen, het quotum van verblijfdagen en de prijs per verblijfdag voor initiatieven van beschut wonen worden bepaald’, opmerking 10.

## Artikel 6

10.1. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.<sup>17</sup>

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wetgevende norm zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.<sup>18</sup>

10.2. Wat de maximumtermijn voor het bewaren van persoonsgegevens betreft, bepaalt artikel 6, zesde lid, van het voorontwerp:

“De persoonsgegevens die conform dit artikel door de administratie worden verwerkt, kunnen op basis van dit decreet uiterlijk bewaard worden tot tien jaar na de kennisgeving, vermeld in artikel 4, §3, zevende lid, van dit decreet. Na afloop van de voormelde periode van tien jaar wordt conform artikel III.87, § 1, eerste lid, 3°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 een definitieve bestemming toegewezen.”

---

<sup>17</sup> Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

<sup>18</sup> Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101 (*Parl.St. Kamer 2020-21*, nr. 55-1951/001, 119). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

De definitieve bestemming zal reeds moeten worden vastgelegd vooraleer het einde van de bewaartermijn van tien jaar wordt bereikt. Zo niet zullen de gegevens, na afloop van de bewaartermijn van tien jaar, al vernietigd moeten zijn en wordt de tweede zin van het zesde lid derhalve zonder voorwerp. De zinsnede “Na afloop van” wordt daarom beter vervangen door “Voor het verstrijken van”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE