RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 62.322/3
van 13 november 2017

over

een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2017 zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie 2014/61/EU’

‡LW-CDLRLBGFG-GCDCCVT‡

Op 18 oktober 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Cultuur, Werkgelegenheid en Toerisme van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens vom 14. Juli 2017 zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie 2014/61/EU’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 31 oktober 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 november 2017.

*

‡LW-CDLRLBGFG-GCDCCVT‡

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,[1] alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap strekt tot het verlenen van instemming met het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2017 'tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten in het kader van de omzetting van Richtlijn 2014/61/EU'.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

3. Het genoemde samenwerkingsakkoord is een aangepaste versie van het samenwerkingsakkoord van 1 december 2016 'tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap met het oog op de omzetting van richtlijn 2014/61/EU', waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 6 februari 2017 op vraag van de bevoegde minister van de Regering van het Waalse Gewest advies 60.720/VR[2] heeft verleend.[3] Met het nieuwe samenwerkingsakkoord wordt beoogd tegemoet te komen aan de opmerkingen uit dat advies, dat luidt:

(vertaling)

"STREKKING VAN HET VOORONTWERP

> Het voorontwerp van decreet strekt ertoe instemming te verlenen aan 'het samenwerkingsakkoord van 7 juli 2016 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap met het oog op de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2014/61/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Adv.RvS 60.720/VR van 31 januari 2017 over een voorontwerp van decreet 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone en vue de transposer partiellement la Directive 2014/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électriques à haut débit', *Parl.St.* W.Parl. 2016-17, nr. 862/1, 18 tot 24.

[3] Een vertaling van dit advies, die hierna wordt weergegeven is opgenomen in adv.RvS 61.853/2/V van 23 augustus 2017 over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 1 december 2016 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap met het oog op de omzetting van richtlijn 2014/61/EU'.

‡LW-CDLRLBGFG-GCDCCVT‡

maatregelen ter verlaging van de kosten van de aanleg van elektronischecommunicatienetwerken met hoge snelheid' (artikel 1 van het voorontwerp van decreet).

Zoals blijkt uit het opschrift van het samenwerkingsakkoord van 7 juli 2016 en zoals vermeld in artikel 1 ervan, strekt het samenwerkingsakkoord tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2014/61/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 'inzake maatregelen ter verlaging van de kosten van de aanleg van elektronischecommunicatienetwerken met hoge snelheid' (hierna: richtlijn 2014/61/EU). Daartoe wordt bij dat akkoord een voor de deelstaten die partij zijn bij het samenwerkingsakkoord gemeenschappelijke 'instantie voor geschillenbeslechting inzake netwerkinfrastructuren' opgericht die, zoals blijkt uit de memorie van toelichting, belast is met 'de beslechting van geschillen over de toegang tot infrastructuur tussen operatoren die actief zijn in verschillende sectoren (elektronische communicatie, gas, elektriciteit, water, enz.) welke onder de bevoegdheid vallen van verschillende overheden (federale overheid, gemeenschappen en gewesten)'.

Bij het samenwerkingsakkoord wordt die instantie opgericht (artikel 4) en wordt de samenstelling (artikel 4), het statuut (artikel 5, § 1), de bevoegdheden (artikel 5, § 2 en § 4) en de werkwijze (artikelen 7 en 8) ervan geregeld en wordt voorzien in een jurisdictioneel beroep tegen de beslissingen die ze neemt (artikel 9).

VOORAFGAANDE OPMERKING

Het samenwerkingsakkoord waaraan instemming wordt verleend, strekt tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2014/61/EU.

In de beginselen van de wetgevingstechniek opgesteld door de afdeling Wetgeving van de Raad van State worden de stellers van ontwerpen verzocht om bij de omzetting van richtlijnen, omzettingstabellen op te maken :

> '191. Maak twee omzettingstabellen op.
>
> 191.1. Om te controleren of een richtlijn correct en volledig wordt omgezet, maak een concordantietabel op met de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn en van de er mee overeenstemmende (onderdelen van de) artikelen van de door u opgestelde tekst die in de omzetting voorziet. Vermeld eveneens in deze tabel:
>
> a) de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn die eventueel reeds zijn omgezet, alsmede de overeenstemmende teksten van intern recht en de (onderdelen van de) artikelen waarbij de richtlijn is omgezet;
>
> b) de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn die door een andere instantie nog moeten worden omgezet.
>
> 191.2. Om ieder artikel van de tekst die in de omzetting voorziet te kunnen lezen in het licht van de vereisten van de richtlijn, maak eveneens een concordantietabel op met de (onderdelen van de) artikelen van de tekst die in de omzetting voorziet en de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn.'

De stellers van het voorontwerp van decreet worden verzocht die tabellen samen met het dossier dat aan de Raad van State bezorgd wordt, over te zenden. Wanneer de richtlijn omgezet wordt door een wetgevende tekst, dienen de omzettingstabellen overigens bij het ontwerp van wetgevende tekst gevoegd te worden.

Die tabellen zijn immers zeer nuttig, niet alleen voor de wetgevende vergadering die dat ontwerp behandelt, maar ook voor degene voor wie die regelgeving bestemd is:

‡LW-CDLRLBGFG-GCDCCVT‡

a) de wetgevende vergadering kan zich met kennis van zaken uitspreken omtrent de keuze van de middelen die de steller van het ontwerp wenst aan te wenden om het door de richtlijn vereiste resultaat te verkrijgen;

b) deze tabellen kunnen ervoor zorgen dat de uitoefening van het amenderingsrecht de grenzen niet te buiten gaat van de beoordelingsbevoegdheid die het Europese recht aan de lidstaten toekent;

c) ze kunnen eveneens verhinderen dat de wetgevende vergadering naar aanleiding van de omzetting zou overwegen bepalingen toe te voegen die reeds bestaan in de interne rechtsorde of die tot de bevoegdheid van een andere overheid behoren;

d) degene voor wie de wetgevende regels bestemd zijn, kan aldus de oorsprong ervan nagaan.[4]

In casu blijkt uit het aan de afdeling Wetgeving overgezonden dossier niet of die tabellen wel opgemaakt zijn overeenkomstig de hierboven vermelde aanbevelingen. De afdeling Wetgeving herinnert eraan dat het opmaken van die tabellen tijdens de omzetting een waarborg is voor de kwaliteit van die omzetting en dat het onderzoek van het ontwerp binnen de gestelde termijnen wordt vergemakkelijkt indien de tabellen samen met de adviesaanvraag aan de Raad van State worden toegezonden.

Dat is in casu des te meer zo daar de maatregelen die de verschillende partijen bij het samenwerkingsakkoord moeten nemen om richtlijn 2014/61/EU om te zetten, verschillend zijn, en de betreffende partijen, elk wat hen betreft, specifiek hun eigen maatregelen moeten nemen. In dat verband merkt de afdeling Wetgeving op dat het Waals Gewest gelijktijdig met de adviesaanvraag aangaande het voorliggende voorontwerp een andere adviesvraag heeft ingediend[5] met betrekking tot een voorontwerp van decreet ‘modifiant diverses disposition relatives au marché de l’électricité et du gaz ainsi qu’aux impétrants’.

De nood aan die tabellen laat zich in casu dan ook des te meer voelen. Die tabellen dienen opgemaakt te worden en samen met het ontwerp ingediend te worden op het bureau van het Parlement.

(…)

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

ALGEMENE OPMERKINGEN

Oprichting van één publiekrechtelijke rechtspersoon voor de verschillende bevoegdheidsniveaus en inhoud van het samenwerkingsakkoord

1. Bij het voorliggende samenwerkingsakkoord wordt een instantie voor geschillenbeslechting inzake netwerkinfrastructuren opgericht (hierna: de IGB), die louter bestaat uit natuurlijke personen die lid zijn van of aangewezen zijn door publiekrechtelijke rechtspersonen (artikel 4, eerste lid), en die rechtspersoonlijkheid heeft (artikel 5, § 1).

Daaruit volgt dat het samenwerkingsakkoord ertoe strekt en effectief tot gevolg heeft dat een rechtspersoon wordt opgericht die een gemeenschappelijke instelling van

[4] *Voetnoot 1 van het geciteerde advies:* In verband met de omzettingstabellen, zie *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 191 tot 194. Zie eveneens het Jaarverslag 2008-2009 van de Raad van State, www.raadvanstate.be, tab “De instelling”, 47 e.v.

[5] *Voetnoot 2 van het geciteerde advies*: Waarover de afdeling Wetgeving op 23 januari 2016 advies 60.751/4 heeft gegeven.

‡LW-CDLRLBGFG-GCDCCVT‡

openbaar nut vormt, die ressorteert onder de verschillende partijen bij het samenwerkingsakkoord.

2. Uit de artikelen 9 en 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' volgt dat, in het geval waarin bij een samenwerkingsakkoord tussen verschillende bevoegdheidsniveaus één enkele publiekrechtelijke persoon wordt opgericht die onder die verschillende bevoegdheidsniveaus ressorteert, in dat samenwerkingsakkoord zelf, waarmee moet worden ingestemd door de wetgevers die het samenwerkingsakkoord aanbelangt, de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid, de werkwijze en het toezicht op de betreffende publiekrechtelijke rechtspersoon moeten worden geregeld, in elk geval de belangrijkste aspecten daarvan, waaronder de basisregels voor de financiering van de opgerichte instelling[6] en de regels die specifiek moeten waarborgen dat de IGB 'juridisch' en vooral 'functioneel onafhankelijk van de netwerkexploitanten' is, zoals artikel 10, lid 2, van richtlijn 2014/61/EU voorschrijft.

De afdeling Wetgeving stelt vast dat het voorliggende samenwerkingsakkoord in casu verzuimt sommige basisregels te bepalen die hierboven zijn opgenoemd.

Zo kan het volgende worden opgemerkt:

1° in verband met de samenstelling van de IGB ontbreken in artikel 4 van het samenwerkingsakkoord, in het bijzonder in de punten 5° tot 7° ervan, de objectieve criteria voor de selectie van de leden van de IGB die door de verschillende regeringen worden aangewezen. Ook ontbreken de criteria in verband met de deskundigen die het college van deskundigen vormen dat de adviezen moet geven vermeld in artikel 6 van het samenwerkingsakkoord, en het statuut van die deskundigen, in het bijzonder wat hun juridische band met de IGB betreft;

2° in verband met punt 1° en generaliter bevat het samenwerkingsakkoord geen specifieke bepalingen die kunnen garanderen dat de IGB 'juridisch onafhankelijk' en vooral 'functioneel onafhankelijk van de netwerkexploitanten' is, zoals artikel 10, lid 2, van richtlijn 2014/61/EU voorschrijft. Het voorziet evenmin in regels voor het toezicht op de IGB, die verenigbaar moeten zijn met het vereiste van onafhankelijkheid dat, zoals hierboven vermeld, door het Europese recht wordt voorgeschreven;

3° de taken van de IGB zijn onduidelijk omschreven: artikel 5, §§ 2 tot 4, is bijvoorbeeld als volgt geredigeerd:

'§ 2. In het kader van de uitoefening van de bevoegdheden die hen zijn toevertrouwd, zijn de door de deelstaten ingestelde instanties voor geschillenbeslechting bevoegd krachtens de decreten, ordonnanties en andere reglementaire bepalingen van kracht om kennis te nemen van:

1° alle geschillen over de coördinatie van en de informatie over de civiele werken die tot het openbare domein behoren, gelegen op het grondgebied van één enkele deelstaat;

2° alle geschillen over de rechten en plichten van de netwerkoperatoren die voortvloeien uit de toepassing van het juridische kader dat specifiek is voor een deelstaat.

[6] *Voetnoot 4 van het geciteerde advies*: Zie in die zin in het bijzonder advies 45.023/2/V, op 8 september 2008 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 8 januari 2009 'houdende instemming met het kadersamenwerkingsakkoord betreffende de alternerende vorming, gesloten te Brussel op 24 oktober 2008 tussen de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie' (*Parl.St.* Fr.Parl. 2008-09, nr. 615/1, 49-67).

‡LW-CDLRLBGFG-GCDCCVT‡

Afhankelijk van het voorwerp van het geschil, en meer bepaald wanneer een elektronische-communicatieoperator erbij betrokken is, kan de instantie die is ingesteld op het niveau van de deelstaten beslissen om het geschil door te verwijzen naar de IGB.

§ 3. Met inachtneming van het samenwerkingsakkoord van 17 november 2006 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franstalige Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap betreffende het wederzijds consulteren bij het opstellen van regelgeving inzake elektronische communicatienetwerken, het uitwisselen van informatie en de uitoefening van de bevoegdheden met betrekking tot elektronische communicatienetwerken door de regulerende instanties bevoegd voor telecommunicatie of radio-omroep en televisie, kan de toegang tot de fysieke infrastructuren van elektronische-communicatieoperatoren slechts ten gunste van andere elektronische-communicatieoperatoren worden toegestaan door de gemeenschappen of de Federale Staat.

§ 4. Onder voorbehoud van § 2 en § 3 beslist de IGB in de gevallen waarin de wetten, decreten en ordonnanties van de bevoegde overheden (gewesten, gemeenschappen, federale overheid) in het kader van de omzetting van Richtlijn 2014/61/EU voorzien, namelijk in geval van:

> ‘1° weigering door een netwerkexploitant om toegang te verlenen tot de bestaande fysieke infrastructuur met het oog op de aanleg van elementen van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid of bij onenigheid over specifieke eisen en voorwaarden, met inbegrip van de prijs;
>
> 2° geschil over de rechten en plichten van de netwerkexploitanten met betrekking tot minimuminformatie over de bestaande fysieke infrastructuren in het gebied waarin de aanleg van elementen van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid wordt overwogen;
>
> 3° geschil over de coördinatie van de civiele werken met het oog op de aanleg van elementen van elektronische-communicatienetwerken met hoge snelheid;
>
> 4° geschil over de rechten en plichten van de netwerkexploitanten met betrekking tot minimuminformatie over de lopende of geplande civiele werken in het gebied waarin de aanleg van elementen van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid wordt overwogen.
>
> De bepalingen onder 1° en 2° van het vorige lid zijn niet van toepassing als alleen elektronische-communicatieoperatoren betrokken zijn in het geschil.’

Het is niet duidelijk hoe die bepalingen moeten worden opgevat, met name in verband met de verplichting of de mogelijkheid om de IGB al dan niet te adiëren.

3. Die bepalingen geven aanleiding tot nog meer kritiek indien ze zo moeten worden opgevat dat ze de adiëring van de IGB afhankelijk maken hetzij van een eenzijdige discretionaire beslissing van een of andere ‘instantie die is ingesteld op het niveau van de deelstaten’,[7] hetzij van het feit dat de wetgever van een van de deelstaten eenzijdig en vrij in die adiëring voorziet.[8]

Een samenwerkingsakkoord kan immers niet het volgende doen:

[7] *Voetnoot 5 van het geciteerde advies*: Artikel 5, § 2, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord.

[8] *Voetnoot 6 van het geciteerde advies*: Artikel 5, § 4, eerste lid, inleidende zin, van het samenwerkingsakkoord.

‡LW-CDLRLBGFG-GCDCCVT‡

- aan de wetgevers van elk bevoegdheidsniveau dat partij is bij het akkoord, opdragen te bepalen in welke gevallen de gemeenschappelijke instantie die gezamenlijk is opgericht, moet worden geadieerd. Een dergelijke handelwijze komt erop neer dat elke partij bij het akkoord de bevoegdheid van een gemeenschappelijk orgaan dat gezamenlijk is opgericht, op eenzijdige, discretionaire en verschillende wijze zou kunnen vaststellen;

- entiteiten die onder de bevoegdheid vallen van slechts een van de partijen bij het akkoord, de bevoegdheid geven om vrij te beslissen, zonder dat precieze en algemeen bindende criteria zijn bepaald, om een geschil al dan niet 'door te verwijzen' naar de instelling van openbaar nut die gemeenschappelijk is voor alle partijen. Een dergelijke handelwijze komt erop neer dat niet alleen elke partij bij het akkoord, maar ook een niet-wetgevende instantie de bevoegdheid van een gemeenschappelijk orgaan dat gezamenlijk bij een samenwerkingsakkoord is opgericht, op eenzijdige, discretionaire en verschillende wijze zou kunnen vaststellen.

Ten slotte horen de respectieve bevoegdheden van niet-gemeenschappelijke organen die onder de bevoegdheid vallen van ieder bevoegdheidsniveau dat partij is bij het akkoord, niet in herinnering te worden gebracht in een samenwerkingsakkoord.[9]

4. Het samenwerkingsakkoord moet in het licht van de voorgaande opmerkingen opnieuw worden onderzocht.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Dispositief

Artikel 4

Artikel 4, vierde lid, van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat '[d]e werkingskosten van [de] IGB ten laste van het BIPT [zijn]'. Die kosten omvatten blijkbaar ook de kosten om een beroep te doen op de deskundigen die aangewezen zijn om het college van deskundigen te vormen, voor welk college regels zijn vastgelegd in artikel 6 van het samenwerkingsakkoord.

In dat verband wordt in herinnering gebracht dat de bevoegdheden die de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten hebben om uitgaven te doen in het raam van hun openbaar beleid of in de vorm van subsidies, ondergeschikt zijn aan de materiële bevoegdheid waarvoor die financiële middelen bestemd zijn, onder voorbehoud van de eventuele uitzonderingen waarin de Grondwet of de bijzondere wet voorziet. Een overheid kan geen financiële middelen bestemmen voor projecten waarvoor ze niet bevoegd is. Het feit dat een dergelijke bestemming van middelen vastgelegd wordt in een samenwerkingsakkoord, doet daaraan in principe niets af: een samenwerkingsakkoord mag niet tot gevolg hebben een niet-bevoegde overheid te machtigen om een beleid te financieren dat buiten haar bevoegdheid valt.

Bovendien moet een regeling die ertoe strekt federale financiële middelen over te hevelen naar de Vlaamse en de Franse Gemeenschap en naar de gewesten, overeenkomstig de artikelen 175 en 177 van de Grondwet vastgesteld worden bij een wet aangenomen met een bijzondere meerderheid.

Daaruit volgt dat, hoewel het aanvaardbaar lijkt om alleen het BIPT te belasten met het secretariaat van de IGB, de werkingskosten van de IGB niet alleen ten laste mogen worden gelegd van de federale overheid – in casu het BIPT.

[9] *Voetnoot 7 van het geciteerde advies*: Zie artikel 5, paragraaf 2, eerste lid, van het akkoord.

‡LW-CDLRLBGFG-GCDCCVT‡

Die werkingskosten moeten over de onderscheiden partijen bij het akkoord verdeeld worden volgens een verdeelsleutel die daarin nader bepaald moet worden en die hoe dan ook moet steunen op redelijke, afdoende en relevante criteria, zodat hij er niet toe leidt dat een bepaald bevoegdheidsniveau een kennelijk onevenredige financiële bijdrage moet leveren ten opzichte van de bevoegdheden die het aanwendt in het kader van het akkoord.[10]

Artikel 7

1. De voorliggende bepaling stelt een regeling vast waarbij exploitanten verplicht worden om informatie te verstrekken aan een publiekrechtelijke rechtspersoon en om naar behoren bij te dragen tot de uitoefening van de taken van die rechtspersoon op straffe van een administratieve sanctie, die bestaat in een boete die maximaal 25.000 euro bedraagt.

Een dergelijke sanctieregeling moet aldus uitgewerkt worden dat de eerbiediging van het gelijkheidsbeginsel en van het evenredigheidsbeginsel kan worden gegarandeerd ten aanzien van de ernst van de gesanctioneerde overtreding en gelet op de omstandigheden van de zaak.[11-12]

In die context geeft artikel 7 aanleiding tot de volgende opmerkingen.

In de Franse versie van de voorliggende bepaling wordt niet aangegeven welke overheid bevoegd is om de boete op te leggen. Uit de Nederlandse tekst van die bepaling blijkt dat die bevoegdheid toekomt aan de IGB.[13] De Franse versie moet in dezelfde zin geredigeerd worden.

De voorliggende bepaling moet daarnaast ook de voorwaarden vermelden inzake de meerderheid die vereist is binnen de IGB om te kunnen beslissen dat een administratieve boete wordt opgelegd.

Voorts rijst de vraag of het verzoek om informatie of medewerking gericht kan worden aan om het even welke netwerkexploitant, dan wel alleen aan de netwerkexploitanten die partij zijn in het geschil dat bij de IGB aanhangig gemaakt is.

De tekst behoort te worden herzien teneinde dat te verduidelijken.

Tot slot is de verplichting om ‘naar behoren bij te dragen tot de uitoefening van de taken van de IGB’, waarvan de niet-nakoming gesanctioneerd kan worden met een administratieve boete, niet duidelijk genoeg. Ook de inhoud van de verplichtingen van de

---

[10] *Voetnoot 8 van het geciteerde advies:* Wat dat betreft, wordt de aandacht van de steller van het voorontwerp erop gevestigd dat de lidstaten krachtens artikel 10, lid 2, van richtlijn 2014/61/EU kunnen bepalen dat de nationale instantie voor geschillenbeslechting vergoedingen kan vragen ter dekking van de kosten voor het verrichten van de haar toegewezen taken.

[11] *Voetnoot 9 van het geciteerde advies:* Zie met betrekking tot die beginselen advies 59.210/4, gegeven op 11 mei 2016 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 6 oktober 2016 ‘houdende organisatie van de stedelijke herwaardering’ (*Parl.St.* Br.Parl. 2015-16, nr. A-363/001, 156 tot 158).

[12] *Voetnoot 10 van het geciteerde advies:* Die beginselen zijn *in casu* overigens nader uitgewerkt en toegelicht in artikel 11 van richtlijn 2014/61/EU, dat de lidstaten verplicht “voorschriften vast [te stellen] inzake de sancties die moeten worden toegepast bij inbreuken op de ingevolge deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen” en “alle nodige maatregelen [te nemen] om ervoor te zorgen dat die sancties worden toegepast”, met dien verstande dat de sancties “doeltreffend, evenredig en afschrikkend” moeten zijn.

[13] *Voetnoot 11 van het geciteerde advies:* De Nederlandse versie van artikel 7, derde zin, van het samenwerkingsakkoord stelt immers het volgende: “De IGB kan de betreffende netwerkexploitant die geen gevolg geeft aan de aanmaning binnen de vastgestelde termijnen, nadat hij is gehoord, een administratieve boete (…) opleggen (…).”

‡LW-CDLRLBGFG-GCDCCVT‡

betrokken exploitant die voortvloeien uit dat verplichte ‘naar behoren bijdragen tot’, zou gepreciseerd moeten worden.[14-15]

2. In de voorliggende bepaling ontbreken de maatregelen die de veiligheid en de integriteit van de netwerken alsook de bescherming van de vertrouwelijkheid en van de handels- en zakengeheimen moeten waarborgen, inzonderheid wat de bekendmaking van de beslissing aangaande de administratieve boete betreft.

Ze moet op dat punt herzien worden.

3. De motiveringsplicht die in de laatste zin van artikel 7 opgelegd wordt, vloeit reeds voort uit de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’. Ze hoeft niet nog eens in herinnering te worden gebracht in het voorliggende samenwerkingsakkoord.

De laatste zin van artikel 7 moet dienovereenkomstig herzien worden.

Artikel 8

1. In artikel 8 van het samenwerkingsakkoord, dat de procedure voor de IGB regelt, ontbreken een aantal essentiële zaken van die procedure. Zo bijvoorbeeld moet die bepaling aangevuld worden met de vermelding van de categorieën partijen die een geschil bij de instantie aanhangig mogen maken.

Voorts moet de voorliggende tekst aangevuld worden met de vermelding van de verschillende gegevens en stukken die het verzoek tot aanhangigmaking bij de IGB moet bevatten om als ‘volledig’ beschouwd te worden. Dat is des te belangrijker daar de termijn waarover de IGB beschikt om zich uit te spreken, volgens artikel 8, § 1, eerste lid, ingaat ‘na de ontvangst van het volledige verzoek’ en de IGB bovendien ‘aan de indiener van de klacht de volledigheid van zijn verzoek [moet bevestigen] of [moet verduidelijken] welke elementen ontbreken’. Wat dat betreft, is het ter wille van de rechtszekerheid - vooral waar het gaat om de datum waarop de termijn ingaat waarbinnen de IGB zich moet uitspreken - raadzaam de ontworpen tekst aan te vullen met een regeling die voorziet in de verzending van een ontvangstbewijs voor het volledige verzoek, waarin tevens vastgesteld wordt over welke termijn de verzoeker beschikt om in voorkomend geval de gegevens mee te delen die ontbreken opdat zijn verzoek als volledig kan worden beschouwd.

Bij het regelen van die kwesties moet rekening gehouden worden met het geval dat in artikel 5 van het samenwerkingsakkoord vermeld wordt en waarin een ‘instantie die is ingesteld op het niveau van de deelstaten’ het geschil doorverwijst naar de IGB.

2. Teneinde formeel te voldoen aan artikel 5, lid 4, eerste alinea, van richtlijn 2014/61/EU, verdient het aanbeveling om artikel 8, § 1, vijfde lid, van het samenwerkingsakkoord dusdanig aan te vullen dat erin bepaald wordt dat de eisen en voorwaarden die door de IGB vastgesteld worden, niet alleen billijk en redelijk, maar ook niet-discriminerend moeten zijn.

3. In het algemeen verdient het aanbeveling om, overeenkomstig het bepaalde in artikel 3, lid 5, eerste alinea, artikel 4, lid 6, artikel 5, lid 4, eerste alinea, en artikel 6,

[14] *Voetnoot 12 van het geciteerde advies:* De omstandigheid dat richtlijn 2014/61/EU in artikel 10, lid 3, bepaalt dat “[de] lidstaten [ervoor] zorgen dat alle partijen volledig met de nationale instantie voor geschillenbeslechting samenwerken”, doet niets af aan het vereiste dat voortvloeit uit het legaliteitsbeginsel dat hiervoor in herinnering gebracht is en dat de wetgever ertoe verplicht de feiten en de gedragingen die zouden getuigen van een gebrek aan medewerking die gesanctioneerd kan worden met een administratieve boete, in voldoende nauwkeurige en rechtszekerheid biedende bewoordingen te definiëren.

[15] *Voetnoot 13 van het geciteerde advies:* Zie over die onderscheiden kwesties het voornoemde advies 59.210/4.

‡LW-CDLRLBGFG-GCDCCVT‡

lid 4, van richtlijn 2014/61/EU, artikel 8 van het samenwerkingsakkoord dusdanig aan te vullen dat het bepaalt dat de IGB zich uitspreekt met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.

4. In tegenstelling tot artikel 3, lid 5, tweede alinea, artikel 4, lid 6, artikel 5, lid 4, tweede alinea, en artikel 6, lid 4, van richtlijn 2014/61/EU, wordt in artikel 8 van het samenwerkingsakkoord niet bepaald dat wanneer de instantie voor geschillenbeslechting optreedt, 'elke partij de mogelijkheid behoudt om de zaak aanhangig te maken bij een gerechtelijke instantie.'

5. De termijn van vier maanden waarin artikel 8, § 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord voorziet, is in overeenstemming met de Franse en de Duitse versie van artikel 3, lid 5, tweede alinea, van richtlijn 2014/61/EU, en ook met onder meer de Engelse, de Spaanse, de Italiaanse en de Portugese versie. In de Nederlandse versie van diezelfde bepaling van richtlijn 2014/61/EU wordt echter in een termijn van twee maanden voorzien.

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie blijkt het volgende:

> 'Volgens vaste rechtspraak brengt het vereiste van een uniforme toepassing en uitlegging van de bepalingen van het recht van de Unie mee dat de tekst van een bepaling in geval van twijfel niet op zichzelf in één van zijn taalversies mag worden beschouwd, maar daarentegen moet worden uitgelegd en toegepast in het licht van de versies in de andere officiële talen (arrest van 19 april 2007, Profisa, C-63/06, Jurispr. blz. I-3239, punt 13 en aldaar aangehaalde rechtspraak). (…) Wanneer er tussen de verschillende taalversies van een tekst van de Unie verschillen bestaan, moet bij de uitlegging van de betrokken bepaling worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt (reeds aangehaald arrest Profisa, punt 14 en aldaar aangehaalde rechtspraak).'[16]

De steller van het voorontwerp wordt verzocht contact op te nemen met de Europese Commissie om haar aandacht te vestigen op het vastgestelde verschil.

6. Artikel 8, § 2, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord stelt bijzondere voorwaarden vast betreffende het quorum '[o]m geldig te beraadslagen en te beslissen'.

Het tweede lid van de bepaling luidt als volgt:

> 'Bij een onvoldoende aantal leden om geldig te beraadslagen, moet het huishoudelijk reglement bepalen dat de IGB kan worden bijeengeroepen voor een nieuwe vergadering binnen een minimumtermijn van drie werkdagen. In dat geval is het eerste lid niet meer van toepassing.'

Zoals artikel 8, § 2, tweede lid, is geredigeerd, legt het zelf de regel vast dat, indien het quorum dat bij het eerste lid is bepaald, niet in een eerste vergadering is bereikt, de IGB na het verstrijken van een bepaalde termijn bijeengeroepen kan worden voor een nieuwe vergadering, zonder dat het voornoemde quorum geldt. Het is dus onnodig te bepalen dat die regel in het huishoudelijk reglement moet worden vastgesteld.

---

[16] *Voetnoot 14 van het geciteerde advies*: HvJ 9 juni 2011, C-52/10, *Eleftheri tileorasi AE "ALTER CHANNEL" en Konstantinos Giannikos*, punten 23 en 24, http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=9ea7d0f130d5eeabb473d75e455a9fc8ec4f66727d73.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4PaN4Me0?text=&docid=85130&pageIndex=0&doclang=NL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=332683.

‡LW-CDLRLBGFG-GCDCCVT‡

Voorts moet de bepaling zo worden gesteld dat het mogelijk is een nieuwe vergadering bijeen te roepen ‘na een minimumtermijn van drie werkdagen’, en niet ‘binnen’ die termijn.

De bepaling moet in die zin worden aangepast.

Artikel 9

Bij die bepaling moeten verschillende opmerkingen worden gemaakt.

1. Fundamenteel is de vraag wie het beroep in kwestie kan instellen of in het geding kan tussenkomen: zijn dat de partijen bij het geding voor de IGB of is dat iedere belanghebbende persoon, met inbegrip van de verschillende ministers die bevoegd zijn binnen de verschillende partijen bij het samenwerkingsakkoord?[17]

2. De afdeling Wetgeving vraagt zich bovendien af in welk geval en volgens welke criteria het Hof van Beroep te Brussel al dan niet kan beslissen de bestreden beslissing te schorsen.[18]

3. Ten slotte vraagt de afdeling Wetgeving zich af hoe, aangezien artikel 3, lid 5, tweede alinea, artikel 4, lid 6, artikel 5, lid 4, tweede alinea, en artikel 6, lid 4, van richtlijn 2014/61/EU bepalen, zoals hierboven is vermeld, dat de instantie voor geschillenbeslechting zo optreedt dat ‘elke partij de mogelijkheid behoudt om de zaak aanhangig te maken bij een gerechtelijke instantie’, de eventuele adiëring van een rechtscollege los van de adiëring van de IGB, met inbegrip van een eventueel hoger beroep en een cassatieberoep tegen de beslissing van dat rechtscollege, verenigbaar zou zijn met het beroep voor het Hof van Beroep te Brussel tegen alle beslissingen van de IGB, een beroep waarin de voorliggende bepaling voorziet.

4. De conclusie is dat de procedure die summier wordt beschreven in artikel 9 van het samenwerkingsakkoord, dat zich ertoe beperkt naar het Gerechtelijk Wetboek te verwijzen voor al wat niet in het samenwerkingsakkoord is geregeld, nader moet worden uitgewerkt zodat ze afgestemd is op het specifieke karakter van het ingestelde beroep.

Die preciseringen moeten in essentie betrekking hebben op de vraag wie beroep mag instellen, op de organisatie van eventuele tussenkomsten, op de voorwaarden voor een eventuele schorsing van de bestreden beslissing en op de vraag hoe, ingeval er verschillende procedures aanhangig zouden zijn aangaande eenzelfde kwestie, deze procedures met elkaar verenigbaar zijn.

[17] *Voetnoot 15 van het geciteerde advies*: Vergelijk bij wijze van voorbeeld met de wet van 17 januari 2003 ‘betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector’ en met de artikelen 29*bis* en 29*quater* van de wet van 29 april 1999 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’.

[18] *Voetnoot 16 van het geciteerde advies*: Vergelijk bij wijze van voorbeeld met de wetgevende bepalingen vermeld in voetnoot 14.

‡LW-CDLRLBGFG-GCDCCVT‡

Artikel 10

Los van het feit dat het woord ‘parlementen’ zou moeten worden vervangen door het woord ‘wetgevers’, gelet op de regel die voortvloeit uit artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, die stelt dat een samenwerkingsakkoord waarvoor de instemming van de wetgevers vereist is, in werking treedt op de tiende dag na de dag waarop de laatste wetgevende akte waarbij instemming wordt verleend, in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt, hoeft het samenwerkingsakkoord geen bijzondere bepaling in verband met de inwerkingtreding ervan te bevatten, behalve indien de partijen een precieze datum van inwerkingtreding wensen te vermelden, wat in casu niet het geval is.

Artikel 10 moet dus worden weggelaten.”

Aan een aantal opmerkingen uit advies 60.720/VR is gevolg gegeven in de nieuwe versie van het samenwerkingsakkoord. Voor het overige wordt verwezen naar dit advies.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS Jo BAERT

‡LW-CDLRLBGFG-GCDCCVT‡