RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 64.762/3
van 2 januari 2019

over

een voorontwerp van decreet van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens vom … zwischen der Französischen Gemeinschaft und der Deutschsprachigen Gemeinschaft über die Zurverfügungstellung der Radiofrequenzen im Band 87,5-108 MHz’

‡LW-CBBTKECFH-GEHGCVT‡

Op 21 november 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Cultuur, Werkgelegenheid en Toerisme van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens vom … zwischen der Französischen Gemeinschaft und der Deutschsprachigen Gemeinschaft über die Zurverfügungstellung der Radiofrequenzen im Band 87,5-108 MHz’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 11 december 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Peter SOURBRON, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 januari 2019.

*

‡LW-CBBTKECFH-GEHGCVT‡

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 VOORONTWERP

2. Het voorontwerp van decreet strekt tot instemming, wat de Duitstalige Gemeenschap betreft, van het samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap ‘über die Zurverfügungstellung der Radiofrequenzen im Band 87,5-108 MHz’. Bij dat akkoord stelt elke gemeenschap een aantal van haar radiofrequenties ter beschikking van de andere gemeenschap.

Artikel 1 van het samenwerkingsakkoord omschrijft die wederzijdse verbintenis door nader aan te geven dat deze radiofrequenties blijven behoren tot de bevoegdheid van de gemeenschap die ze ter beschikking stelt en dat de andere gemeenschap het gebruiksrecht van die frequenties heeft. Elke bij het akkoord betrokken gemeenschap verbindt zich ertoe de radiofrequenties die ze ter beschikking van de andere gemeenschap stelt, maximaal te beschermen op basis van de technische kenmerken zoals gedefinieerd in de bijlagen bij het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap ‘betreffende de coördinatie van de radiofrequenties voor radio-omroep in de frequentieband 87,5-108 MHz overeenkomstig artikel 17 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie’.[2] Voorts wordt erin gepreciseerd dat de bevoegde gemeenschap de technische kenmerken van de ter beschikking gestelde radiofrequenties enkel kan wijzigen met voorafgaande toestemming van de gemeenschap waaraan die radiofrequenties ter beschikking worden gesteld, en dat die laatste gemeenschap de technische kenmerken van de ter beschikking gestelde radiofrequenties enkel kan wijzigen in overleg met de bevoegde gemeenschap.

Artikel 2 bevat een opsomming van de radiofrequenties waarvan de Franse Gemeenschap het integrale gebruik toewijst aan de Duitstalige Gemeenschap (Luik 91,0 MHz en Namen 97,7 MHz). Artikel 3 bevat een opsomming van de radiofrequenties waarvan de Duitstalige Gemeenschap het integrale gebruik toewijst aan de Franse Gemeenschap (Eupen 87,6 MHz, Bütgenbach Ruhrhof 105,2 MHz, Sankt Vith 87,9 MHz en

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

[2] Dat laatste samenwerkingsakkoord is nog niet in werking getreden. Op 14 september 2018 en 18 september 2018 zijn aan de afdeling Wetgeving drie adviesaanvragen voorgelegd die respectievelijk betrekking hebben op een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap (64.267/3), een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap (64.270/3) en een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap (64.285/4) die er alle drie toe strekken instemming te verlenen aan het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap ‘betreffende de coördinatie van de radiofrequenties voor radio-omroep in de frequentieband 87,5-108 MHz overeenkomstig artikel 17 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie’. Dat akkoord, zoals opgenomen in de verschillende dossiers van de adviesaanvragen, is ondertekend door alle partijen, met inbegrip van de federale overheid.

‡LW-CBBTKECFH-GEHGCVT‡

Bütgenbach 94,4 MHz). In elk van die twee artikelen wordt nader aangegeven dat de technische kenmerken van die frequenties zijn gedefinieerd in de bijlagen bij het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap 'betreffende de coördinatie van de radiofrequenties voor radio-omroep in de frequentieband 87,5-108 MHz overeenkomstig artikel 17 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie'.

Artikel 4 bepaalt dat de terbeschikkingstellingen waarvan sprake in de artikelen 2 en 3 voor onbepaalde duur gelden en alleen met instemming van beide partijen kunnen worden beëindigd.

Artikel 5 betreft de opheffing van het bijzondere samenwerkingsakkoord van 20 oktober 2009 tussen de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap 'im Bereich der Funkfrequenzen im UKW-Band'.

Artikel 6 regelt de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord.

BEVOEGDHEID VAN DE STELLER VAN HET VOORONTWERP

3.1. Uit artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' en artikel 4, § 1, van de wet van 31 december 1983 'tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap' vloeit voort dat de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap bevoegd zijn om "de inhoudelijke en technische aspecten van de audiovisuele en de auditieve mediadiensten met uitzondering van het uitzenden van mededelingen van de federale regering" te regelen. Daaronder valt de bevoegdheid om de frequenties voor radio-omroep in de frequentieband 87,5-108 MHz toe te wijzen.[3]

3.2. In advies 63.949/VR/V van 31 juli 2018 over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 20 november 2017 tussen de federale, gewestelijke en gemeenschapsoverheden voor het coördineren van de gegevensverwerking in het gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen', heeft de afdeling Wetgeving op het volgende gewezen:

> "Zoals uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State, afdeling Wetgeving, voortvloeit, is het essentieel bij het sluiten van een samenwerkingsakkoord dat eigen bevoegdheden van de betrokken partijen samen worden uitgeoefend, wat een inbreng van elke bij het desbetreffende samenwerkingsakkoord betrokken partij veronderstelt; het sluiten van een samenwerkingsakkoord mag er niet toe leiden dat de federale staat, een gemeenschap of een gewest zich ontdoet van de uitoefening van een bevoegdheid die hem of haar bij of krachtens de Grondwet is toegewezen, of omgekeerd, zich een bevoegdheid toe-eigent die hem of haar niet

[3] Zie met betrekking tot de bevoegdheid van de gemeenschappen om, met inachtneming van de federale technische normen, de specifieke technische aspecten van de radio-omroep te regelen en om de frequenties toe te wijzen, inzonderheid: GwH 25 januari 1990, nr. 7/90, 2.B.3; GwH 7 februari 1991, nr. 1/91, B.5; GwH 23 juni 2011, nr. 112/2011, B.3.2.

‡LW-CBBTKECFH-GEHGCVT‡

toekomt.[4] Een samenwerkingsakkoord mag geen uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheden inhouden noch inhouden dat op andermans bevoegdheidsterrein wordt getreden.[5] De partijen bij een samenwerkingsakkoord kunnen weliswaar beslissen om hun bevoegdheden gezamenlijk uit te oefenen, maar ze kunnen die niet opgeven[6].”[7]

3.3. Bij het voorliggende samenwerkingsakkoord beperkt elk van beide akkoordsluitende gemeenschappen zich tot het toewijzen aan de andere gemeenschap van het integrale gebruik van een aantal van haar radiofrequenties in zoverre in het akkoord uitdrukkelijk wordt vermeld dat die radiofrequenties blijven behoren tot de bevoegdheid van de gemeenschap die ze ter beschikking stelt.

Het voorliggende samenwerkingsakkoord houdt bijgevolg geen enkele afstand van bevoegdheid vanwege de akkoordsluitende partijen in.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

4.1. Het Grondwettelijk Hof heeft reeds herhaaldelijk vastgesteld dat de bevoegdheden van de federale Staat en de gemeenschappen inzake de infrastructuur voor elektronische communicatie, ten gevolge van de technologische evolutie, thans dermate verweven zijn dat ze niet meer dan in onderlinge samenwerking uitgeoefend kunnen worden[8] en dat de infrastructuur voor elektronische transmissie die zowel voor de radio-omroep, de televisie als voor de telecommunicatie wordt gebruikt, in samenwerking tussen de federale Staat en de gemeenschappen geregeld moet worden, teneinde te bewerkstelligen dat die overheden hun

---

[4] *Voetnoot 13 van het geciteerde advies:* Zie advies 50.764/VR, gegeven op 12 januari 2012 over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Vlaamse Gemeenschapscommissie betreffende de financiering van het aanbod van beroepsopleidingen voor werkzoekenden op het grondgebied van het Brussel Hoofdstedelijk Gewest’, opmerking 2.1, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/50764.pdf.

[5] *Voetnoot 14 van het geciteerde advies:* Zie bijvoorbeeld GwH 3 maart 1994, nr. 17/94, B.5.3; advies 45.614/AV, gegeven op 13 januari 2009 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse overheid van 11 december 2009 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest met betrekking tot de implementatie van de bedrijfstoeslagregeling’, opmerking 2.2.2, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/45614.pdf; advies 52.324/AV, gegeven op 4 januari 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 11 april 2014 ‘portant assentiment à l’accord de coopération conclu le 21 novembre 2013 entre la Région wallonne et la Communauté Française relatif aux articles 42 et 44 de la Convention internationale des droits de l’enfant’, *Parl.St. W.Parl.* 2013-14, nr. 1024/1, 4-9, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/52324.pdf en advies 52.325/AG, gegeven op 14 januari 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 27 februari 2014 ‘portant assentiment à l’accord de coopération conclu le 21 novembre 2013 entre la Région wallonne et la Communauté Française relatif aux articles 42 et 44 de la Convention internationale des droits de l’enfant’, *Parl.St. Fr.Parl.* 2013-14, nr. 607/1, 8-20, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/52325.pdf, opmerking 3.

[6] *Voetnoot 15 van het geciteerde advies*: Zie advies 52.806/VR, gegeven op 19 maart 2013 over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de sociale bijstand aan gezinnen in het kader van de liberalisering van de elektriciteits- en gasmarkten’, punt 3, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/52806.pdf.

[7] Punt 4.4 van het geciteerde advies.

[8] GwH 14 juli 2004, nr. 132/2004, B.6.2.

‡LW-CBBTKECFH-GEHGCVT‡

respectieve normen op elkaar afstemmen en om te vermijden dat die infrastructuur aan tegenstrijdige bepalingen onderworpen wordt.[9]

Naar aanleiding van die vaststellingen is artikel 9 van het samenwerkingsakkoord van 17 november 2006 tussen de federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse 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’ als volgt gesteld:

> “Er wordt een Interministerieel Comité voor Telecommunicatie en Radio-omroep en Televisie opgericht.
>
> Dit Comité bestaat uit:
>
> 1° de minister(s) aangeduid door de federale regering;
>
> 2° de minister(s) aangeduid door de Vlaamse Gemeenschap;
>
> 3° de minister(s) aangeduid door de Franstalige Gemeenschap;
>
> 4° de minister(s) aangeduid door de Duitstalige Gemeenschap.
>
> Het Interministerieel Comité voor Telecommunicatie en Radio-omroep en Televisie heeft tot taak om in onderling overleg en met respect voor ieders bevoegdheid, volgens de modaliteiten en procedures zoals vastgelegd binnen het Overlegcomité, de wederzijdse consultatie te organiseren omtrent mekaars initiatieven inzake het opstellen van ontwerpregelgeving met betrekking tot omroep en telecommunicatie.”

Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving overgezonden is, blijkt niet of de wederzijdse consultatie die door deze bepaling voorgeschreven is, in dit geval plaatsgevonden heeft.

4.2. De artikelen 6 en 7 van de wet van 16 juli 1973 ‘waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt’ luiden als volgt:

> “Art. 6. Elke overheid moet alle erkende representatieve verenigingen en alle ideologische en filosofische strekkingen betrekken bij de voorbereiding en de uitvoering van het cultuurbeleid.
>
> Met dit doel zullen zij een beroep doen op passende bestaande of op te richten organen en structuren, met het oog op inspraak of advies.
>
> Art. 7. Deze organen van advies worden zo samengesteld dat de vertegenwoordiging van de ideologische en filosofische strekkingen alsmede van de gebruikersgroeperingen wordt verzekerd en dat een onrechtmatig overwicht van één der strekkingen of van een geheel van organisaties van de gebruikers die beweren tot eenzelfde strekking te behoren, vermeden wordt.
>
> Bij de aan de overheid overgezonden adviezen kunnen minderheidsnota’s worden gevoegd.”

[9] GwH 13 juli 2005, nr. 128/2005, B.6.3; GwH 8 november 2006, nr. 163/2006, B.4.

‡LW-CBBTKECFH-GEHGCVT‡

Uit het artikel 6 dat hiervoor weergegeven is, volgt dat elke overheid ertoe gehouden is om bij de voorbereiding van haar cultuurbeleid alle erkende representatieve verenigingen en alle ideologische en filosofische strekkingen te betrekken, en om, indien nodig, daartoe organen *ad hoc* op te richten.

Daarbij komt, zoals de afdeling Wetgeving reeds vaak opgemerkt heeft, dat uit diezelfde bepalingen volgt dat de adviesinstanties die op het stuk van de culturele aangelegenheden opgericht zijn, geacht moeten worden een verplicht uit te oefenen bevoegdheid te hebben om een advies uit te brengen.

In casu blijkt uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving overgezonden is niet of over voorliggend voorontwerp het advies ingewonnen is van een orgaan waarvan de samenstelling beantwoordt aan de vereisten van de wet van 16 juli 1973.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

5.1. In artikel 6 van het voorliggende samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat dit akkoord in werking treedt op de datum waarop het laatste instemmingsdecreet voorgelegd is aan de parlementen van de betrokken gemeenschappen.

De inwerkingtreding van een samenwerkingsakkoord veronderstelt dat alle partijen bij het akkoord er vooraf mee hebben ingestemd, dat de instemmingsakten in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt en dat ze in werking zijn getreden.[10]

In artikel 6 van het samenwerkingsakkoord dient dan ook te worden geschreven dat het akkoord in werking treedt op de tiende dag te rekenen vanaf de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van het laatste van de twee instemmingsdecreten.

5.2. Zoals hiervoor is opgemerkt, verwijzen de artikelen 1 tot 3 van het voorliggende samenwerkingsakkoord naar de regeling die vervat is in het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap ‘betreffende de coördinatie van de radiofrequenties voor radio-omroep in de frequentieband 87,5-108 MHz overeenkomstig artikel 17 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie’, dat nog niet in werking is getreden. Dat samenwerkingsakkoord wordt ook in de aanhef van het voorliggende akkoord vermeld.

Het is raadzaam het voorliggende samenwerkingsakkoord niet in werking te laten treden zolang het samenwerkingsakkoord waarnaar aldus verwezen wordt, niet in werking is getreden.

[10] Zie in die zin adv.RvS 64.089/VR van26 september 2018 over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van … tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Franse Gemeenschapscommissie, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de mobiliteitshulpmiddelen’, punt 12, en adv.RvS 64.095/VR van 25 september 2018 over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van [Datum] tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de aanstelling van een gemeenschappelijke dienstenintegrator voor de elektronische uitwisseling van gegevens’, punt 6.2.

‡LW-CBBTKECFH-GEHGCVT‡

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSDECREET

6. Het opschrift en het enige artikel van het voorontwerp van instemmingsdecreet moeten worden aangevuld met de datum van het samenwerkingsakkoord waaraan instemming is verleend.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

‡LW-CBBTKECFH-GEHGCVT‡