

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 1996-1997

4 juni 1997

VOORSTEL VAN DECREET

– van de heer André Denys c.s. –

houdende regeling van de vrije nieuwsgaring

ADVIES

van de Raad van State

Zie :

118 (BZ 1995)

– Nr. 1 : Voorstel van decreet

RAAD VAN STATE

DE VOORZITTER

L. 25.132/VR/8

Brussel, 3 juni 1997

Mijnheer de Voorzitter,

In antwoord op Uw brief van 8 mei 1996, heb ik de eer U hierbij een uitgifte te zenden van het advies van de Raad van State over een voorstel van decreet houdende regeling van de vrije nieuwsgaring.

Met bijzondere hoogachting.

J.-J. STRYCKMANS

De Heer N. DE BATSELIER
Voorzitter van het Vlaams Parlement

1011 BRUSSEL

L. 25.132/VR/8

KONINKRIJK BELGIE
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, op 9 mei 1996 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende regeling van de vrije nieuwsgaring" (Parl. St., Vl. Raad, B.Z. 1995, nr. 118-1), heeft op 18 november 1996 (verenigde kamers) en op 13 mei 1997 (achtste kamer) het volgende advies gegeven :

L. 25.132/VR

STREKKING VAN HET VOORSTEL

Het voorstel van decreet van de heer Denys houdende regeling van de vrije nieuwsgaring strekt ertoe te bepalen dat de omroepen het recht hebben om anderhalve minuut klanken en beeldmateriaal uit te zenden van een evenement, evenwel uitsluitend tijdens hun regelmatig geprogrammeerde informatieprogramma's.

Zoals in de toelichting wordt gesteld, dient dit voorstel van decreet te worden gelezen in samenhang met het wetsvoorstel van de heren Dewael en Versnick tot regeling van de vrije nieuwsgaring (1). Dat wetsvoorstel vertoont gelijkenis met een wetsvoorstel van de heren Denys en Dewael tot regeling van de vrije nieuwsgaring dat tijdens de vorige legislatuur was ingediend en waarover de Raad van State op 20 januari 1995 het advies L. 24.043/VR had gegeven (2).

ALGEMENE OPMERKINGEN IN VERBAND MET DE BEVOEGDHEID VAN DE
VLAAMSE GEMEENSCHAPA. Probleemstelling

1. In de adviezen L. 24.043/VR en L. 24.044/VR van 20 januari 1995 heeft de Raad van State het recht op vrije nieuwsgaring in verband gebracht met de vrijheid van meningsuiting. Zijn conclusie desaan gaande was genuanceerd :

(1) Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 144-1.

(2) Parl. St., Kamer, 1994-95, nrs. 1635-1 en 1635-2.

L. 25.132/VR

"Naar de heersende opvattingen in de rechtspraak en de rechtsleer lijkt er ... geen grond te zijn om het recht op onbeperkte, vrije nieuwsgaring en het daarmee verbonden uitzendrecht te beschouwen als elementen van de vrijheid van meningsuiting. Dit neemt niet weg dat beide rechten beschouwd kunnen worden als uitvloeisels van de genoemde vrijheid" (1).

Het feit dat het recht op vrije nieuwsgaring beschouwd kan worden als een "uitvloeisel" van de vrijheid van meningsuiting, brengt mee dat het af en toe gekwalificeerd wordt als een "grondrecht".

De voorliggende adviesaanvraag doet aldus andermaal de vraag rijzen naar de respectieve bevoegdheid van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten met betrekking tot de erkenning en de bescherming van nieuwe rechten waaraan soms de kwalificatie van "nieuwe grondrechten" gegeven wordt.

B. Jurisprudentie van de afdeling wetgeving van de Raad van State

2. Wellicht de eerste keer kwam dit probleem ter sprake naar aanleiding van het onderzoek van een wetsvoorstel betreffende de motivering van bestuursrechtelijke

(1) Advies L. 24.043/VR van 20 januari 1995 over een wetsvoorstel tot regeling van de vrije nieuwsgaring, Parl. St., Kamer, 1994-95, nr. 1635-2, p. 5; advies L. 24.044/VR van 20 januari 1995 over een wetsvoorstel betreffende het recht van vrije informatiegaring en de uitzending van korte berichtgeving, Parl. St., Kamer, 1994-95, nr. 1657-3, p. 6.

L. 25.132/VR

handelingen, waarover de Raad van State (1ste kamer) op 15 februari 1984 advies gaf. Na vastgesteld te hebben dat de verplichting om bestuurshandelingen te motiveren beschouwd moest worden als een "nadere bepaling van een al dan niet geschreven grondrecht", kwam de Raad tot de volgende conclusie :

"Wanneer (die verplichting) een regeling op zichzelf vormt, is zij, ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, als op een grondrecht betrekking hebbende kennelijk blijven behoren tot de bevoegdheid van de nationale wetgever en is zij dienvolgens van algemene toepassing, ongeacht het bestuur dat de beslissing neemt. Die nationale bevoegdheid laat de mogelijkheid voor de Gemeenschappen en de Gewesten onverkort om, ter gelegenheid van de inrichting van hun bestuurlijk optreden of van de uitoefening van hun regelgevende bevoegdheid in een aangelegenheid die hun door of krachtens de Grondwet is toegewezen, regelen vast te stellen in de lijn of ter verdere verfijning van hetgeen in (het voor advies voorgelegde) voorstel is bepaald" (1).

De grondrechten werden blijkbaar beschouwd als een aangelegenheid op zich, welke tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid was blijven behoren. Niettemin moet opgemerkt worden dat de bevoegdheid van de federale overheid niet als exclusief werd beschouwd, en dat er ruimte was voor een bepaalde concurrerende bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten.

(1) Advies L. 15.848/1 van 15 februari 1984, Parl. St., Senaat, 1981-82, nr. 33-2, p. 2.

L. 25.132/VR

3. Enige maanden later, op 31 oktober 1984, werden meer genuanceerde adviezen gegeven. Na er alweer op gewezen te hebben dat de voor advies voorgelegde bepalingen betrekking hadden op een grondrecht, gaf de Raad van State (verenigde kamers) te kennen dat er met betrekking tot de bevoegdheidsvraag twee mogelijke meningen waren.

De eerste opvatting was die welke reeds in het advies van 15 februari 1984 was uiteengezet (zie supra, nr. 2). De Raad verduidelijkte dat, volgens die opvatting, "de Gemeenschappen en de Gewesten wel meer, doch niet minder zouden kunnen stellen" (1).

Een tweede opvatting werd in deze adviezen naar voor gebracht. Die opvatting ging ervan uit dat de voorgestelde regels "mede van toepassing (zouden) zijn op de gedragingen van de Gemeenschaps- en Gewestbesturen in de materies waarvoor de Gemeenschappen en de Gewesten door of krachtens de Grondwet over de regelgevende bevoegdheid beschikken". De toepassing van door de federale overheid vastgestelde regels in die materies "zou aldus neerkomen op het ontnemen aan de Gemeenschappen en Gewesten van een deel van de bevoegdheid welke hun door of krachtens de Grondwet is verleend". Dat het hierbij zou gaan om de uitwerking van een grondrecht, was voor de voorstanders van deze zienswijze geen overtuigend tegenargument :

(1) Advies L. 16.054/VR/1 van 31 oktober 1984 over een wetsvoorstel tot verbetering van de betrekkingen tussen de burger en zijn bestuur, Parl. St., Kamer, 1984-85, nr. 733-2, p. 3; advies L. 16.055/VR/1 van 31 oktober 1984 over een wetsvoorstel houdende maatregelen betreffende de openbaarheid van het bestuur, Parl. St., Kamer, 1981-82, nr. 109-2, p. 2.

L. 25.132/VR

"Het is stellig zo dat een grondrecht - dit is een recht dat als dusdanig is erkend door internationale akten met directe uitwerking in de interne rechtsorde of door behoorlijk gevestigde algemene rechtsbeginselen - in België bij een gewone wet kan worden erkend tegelijkertijd dat het door die wet nader wordt uitgewerkt. Op het gebied van de economische, de sociale en de culturele rechten die door het desbetreffende Internationale Pact en door het Europese Sociale Handvest zijn erkend en waarvan de rechtsleer sedert lang aanneemt dat ze het kenmerk van mensenrechten bezitten, zijn tal van voorbeelden aan te wijzen van essentiële rechten die in de interne rechtsorde een wettelijk, geen grondwettelijk statuut hebben gekregen.

In de mate evenwel dat het bij het waarborgen van een grondrecht en het eventueel stellen van beperkingen daarop, om aangelegenheden gaat waarvoor de Gemeenschappen en de Gewesten bevoegd zijn, kan de gewone wet, zelfs al bevestigt zij daarbij het fundamentele van een bepaald recht en al pretendeert zij voor de eerbiediging van dat recht te zorgen, geen regels uitvaardigen waardoor aan de Gemeenschappen en de Gewesten voorwaarden zouden worden gesteld voor het uitoefenen van bevoegdheden die zij bezitten krachtens de Grondwet zelf of krachtens de bijzondere wet tot hervorming der instellingen. De wetgever mag zich immers om geen enkele reden met de uitoefening van die bevoegdheden bemoeien" (1).

In de tweede opvatting werden grondrechten aldus niet beschouwd als een aangelegenheid op zich. Elke overheid bleef integendeel bevoegd om binnen de tot haar bevoegdheid behorende aangelegenheid regels vast te stellen, zelfs al konden die regels rechten erkennen die zo fundamenteel geacht werden dat zij als grondrechten beschouwd werden.

(1) Advies L. 16.054/VR/1, geciteerd, pp. 3-4; advies L. 16.055/VR/1, geciteerd, p. 3.

L. 25.132/VR

In de bedoelde adviezen moest de Raad van State erkennen dat er voor de beide zienswijzen ernstige argumenten waren. Een keuze in de ene of de andere zin werd in die adviezen niet gemaakt.

4. Enkele jaren later werd de Raad van State (verenigde kamers) uitgenodigd de problematiek opnieuw te onderzoeken. In drie adviezen van 21 oktober 1987 nam hij ditmaal een duidelijk standpunt in, waarmee hij overigens terugkeerde naar de opvatting die reeds in het advies van 15 februari 1984 was gehuldigd.

De Raad benadrukte eens te meer dat het bij de ter discussie staande teksten ging om het erkennen van een nieuw grondrecht (toegang tot bestuursdocumenten) of althans om het verruimen van een recht dat gezien werd als een uitvloeisel van het fundamentele recht op informatie (motivering van bestuurshandelingen). De federale overheid werd telkens bevoegd geacht, op grond van twee redenen.

De eerste reden, die een algemene draagwijdte heeft, werd als volgt verwoord :

"... Enerzijds is er het feit dat de fundamentele vrijheden, al dan niet in de Grondwet afgekondigd, steeds onder de bescherming hebben gestaan van de nationale wetgever, die als enige bevoegd is om de uitoefening ervan te beperken in naam van bepaalde waarden die hij van essentieel belang acht in een democratische samenleving. Het is ondenkbaar dat die vrijheden, welke wezenlijke attributen van de mens blijken te zijn, in eenzelfde Staat nu eens worden erkend en dan weer niet.

L. 25.132/VR

Noch de herziene Grondwet, noch de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen hebben aan de Gemeenschappen en de Gewesten bevoegdheden toegekend inzake fundamentele rechten en vrijheden. Evenmin als zij in de uitoefening van hun bevoegdheden afbreuk kunnen doen aan de reeds gevestigde vrijheden, zullen zij die vrijheden kunnen miskennen waarvan het bestaan door de grondwetgever zelf of door de nationale wetgever zal worden erkend. Een beperking van hun bevoegdheden kan daarin eigenlijk niet worden gezien" (1).

Afgezien van de historische vaststelling dat grondrechten tot dan toe steeds geregeld waren door de federale wetgever, steunt de eerste reden essentieel op de vaststelling dat het "ondenkbaar" is dat grondrechten binnen eenzelfde Staat verschillend geregeld zouden zijn.

De tweede reden voor de bevoegdheid van de federale overheid lag in de band tussen de betrokken grondrechten en de goede werking van het gerecht, welke laatste aangelegenheid onder de algemene bevoegdheid van de federale wetgever viel. Die reden kan met betrekking tot het thans voor advies voorgelegde voorstel buiten beschouwing blijven.

-
- (1) Advies L. 17.719/VR van 21 oktober 1987 over het voorstel dat geleid heeft tot de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, Parl. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 215-2, p. 11; advies L. 17.720/VR van 21 oktober 1987 over een wetsvoorstel betreffende de inzage, de mededeling en de openbaarheid van bepaalde administratieve stukken, niet gepubliceerd, p. 12. In dezelfde zin : advies L. 17.302/VR van 21 oktober 1987 over een voorstel van decreet "relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs", Parl. St., C.C.F., 1990-91, nr. 185-2, pp. 2-3.

L. 25.132/VR

Werd aldus de principiële bevoegdheid van de federale overheid erkend, dan herhaalde de Raad van State niettemin dat hij er geen bezwaar tegen had dat de algemene verplichting die door de federale wetgever opgelegd zou worden, en die een minimale bescherming zou bieden, "afhankelijk van de materies zou worden versterkt ofwel door de nationale wetgever zelf, ofwel door de decreetgever, al naargelang de aangelegenheid onder de bevoegdheid van de eerstgenoemde of van de laatstgenoemde valt" (1). De Raad bleef er dus bij, zoals in het advies van 15 februari 1984, dat er plaats was voor een zekere concurrerende bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten.

5. In een advies van 28 november 1990 over het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens bevestigde de Raad van State (algemene vergadering van de afdeling wetgeving) dat, behoudens een uitdrukkelijke grondwetsbepaling, de rechten en vrijheden door de Grondwet onder de bescherming van de federale wet geplaatst waren. Ten aanzien van de in de Grondwet zelf erkende grondrechten bleek zulks uit de tekst van de Grondwet, die de beperkingen van de grondrechten voorbehield aan de "wet"; ten aanzien van de andere grondrechten ("nieuwe" grondrechten) volgde de bevoegdheid van de federale wetgever uit diens residuaire bevoegdheid.

(1) Advies L. 17.719/VR, geciteerd, p. 12; advies L. 17.720/VR, geciteerd, p. 13. In dezelfde zin : advies L. 17.302/VR, geciteerd, p. 3.

L. 25.132/VR

De Raad herhaalde bovendien "dat de algemene economie en de geest van de Grondwet willen dat de individuele vrijheden zonder onderscheid aan alle "Belgen" ten goede komen, op eenvormige wijze worden uitgelegd en toegepast en om die reden onder de bescherming van de nationale wetgever worden geplaatst".

De conclusie was dan ook dat de federale wetgever bevoegd was tot het nemen van alle maatregelen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer, en zulks "in alle aangelegenheden, ook die welke tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten behoren" (1).

6. Het laatstgenoemde advies moet gelezen worden in samenhang met het advies van de Raad (algemene vergadering van de afdeling wetgeving) van 10 december 1990 over het ontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 29 augustus 1991 inzake de toegang tot informatie met betrekking tot het milieu in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

Ook in dit advies werd, met verwijzing naar vroegere adviezen, de exclusieve bevoegdheid erkend van de federale wetgever om op algemene wijze minimale vereisten inzake motivering en openbaarheid van bestuurshandelingen vast te stellen. De gemeenschappen en de gewesten werden evenwel bevoegd geacht om, in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoorden, regels vast te stellen in de lijn of ter precisering van de door de federale wetgever vastgestelde minimumnormen.

(1) Advies L. 19.679/A.G.-A.V./2 van 28 november 1990, Parl. St., Kamer, 1990-91, nr. 1610-1, (50), 50-51.

L. 25.132/VR

In dit advies werd de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten evenwel niet meer beperkt tot het louter aanvullen of verstrakken van een bestaande federale regeling. Indien de federale wetgever het betrokken domein nog niet had ingenomen, kon dit geen beletsel zijn voor een optreden van de gemeenschappen en de gewesten :

"(De Raad van State heeft er geen) bezwaar tegen dat, bij ontstentenis van een codificatie door de nationale wetgever van de administratieve rechtspleging in niet-betwiste zaken, de Raden van de Gemeenschappen en de Gewesten, in een streven naar behoorlijk bestuur, maar alleen in deze of gene aangelegenheid die tot hun onderscheiden bevoegdheden behoort, verplichtingen kunnen opleggen inzake motivering en openbaarheid van de administratieve handelingen, met dien verstande evenwel dat ze zich te gepasten tijde ervan zullen moeten vergewissen dat de aldus aangenomen bijzondere bepalingen bestaanbaar zijn met de algemene bepalingen die de nationale wetgever heeft uitgevaardigd" (1).

In dat advies werd ook opgemerkt dat, als de gemeenschappen en de gewesten aldus zouden willen treden op domeinen die behoorden tot de bevoegdheid van de federale overheid - in casu het domein van de industriële en intellectuele eigendom -, zulks mogelijk was, doch enkel indien voldaan was aan de voorwaarden vervat in artikel 10

(1) Advies L. 20.347/A.G.-A.V./9 van 10 december 1990, Parl. St., Br. H. Raad, 1990-91, nr. A-128/1, (20), 21. In dezelfde zin : advies L. 19.969/9 van 10 december 1990 over een voorstel dat geleid heeft tot het decreet van de Waalse Gewestraad van 13 juni 1991 "concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement", Parl. St., C.R.W., 1989-90, nr. 154-4, p. 2.

L. 25.132/VR

van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (1).

7. De opvatting dat de federale overheid bevoegd is om inzake niet in de Grondwet erkende grondrechten algemene minimumnormen vast te stellen, en dat de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn om, binnen de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, aanvullende maatregelen te nemen, of maatregelen in afwachting van een algemene federale regeling, is nadien nog bevestigd in andere adviezen, o.m. van 23 januari 1991 (9de kamer) (2) en van 28 juni 1991 (8ste kamer) (3).

8. In twee adviezen van 20 januari 1995 over wetsvoorstellen in verband met het recht op vrije nieuwsgaring is de Raad van State (verenigde kamers) opnieuw vertrokken van de vaststelling dat het betrokken recht gerekend moest worden "tot het domein van de fundamentele rechten en vrijheden, al dan niet in de Grondwet erkend".

(1) Geciteerd advies, p. 23.

(2) Advies L. 20.318/9 van 23 januari 1991 over een voorstel van ordonnantie houdende de openbaarheid van de administratieve stukken, Parl. St., Br. H. Raad, 1990-91, nr. A-57/2, pp. 1-2.

(3) Advies L. 20.939/8 van 28 juni 1991 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Vlaamse Raad van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in diensten en instellingen van de Vlaamse regering, Parl. St., Vl. Raad, 1990-91, nr. 535-1, (15), pp. 23-24.

L. 25.132/VR

De Raad bleef erbij dat dit domein in beginsel behoorde tot de bevoegdheid van de federale wetgever :

"(Ervan) uitgaande dat het ondenkbaar is dat (de) fundamentele rechten en vrijheden, die wezenlijke attributen van de mens zijn, in eenzelfde Staat nu eens worden erkend en dan weer niet, is aangenomen dat het domein van de fundamentele rechten en vrijheden in beginsel tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoort. Aan die conclusie wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat de Grondwet zelf, met betrekking tot sommige grondrechten, een zekere bevoegdheid toekent aan de Gemeenschappen en de Gewesten" (1).

Ook al werd aldus de principiële bevoegdheid van de federale wetgever erkend, toch benadrukte de Raad van State dat die bevoegdheid niet onbeperkt was. In de uitoefening van zijn algemene bevoegdheid om het recht op vrije nieuwsgaring te erkennen en te regelen, moest de federale wetgever immers rekening houden met de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake radio en televisie. Dit leidde ertoe dat de regeling van het recht op vrije nieuwsgaring, wat de twee genoemde media betreft, deels door de federale overheid, deels door de gemeenschappen moest gebeuren (2).

-
- (1) Advies L. 24.043/VR van 20 januari 1995 over een wetsvoorstel tot regeling van de vrije nieuwsgaring, Parl. St., Kamer, 1994-95, nr. 1635-2, p. 6; advies L. 24.044/VR van 20 januari 1995 over een wetsvoorstel betreffende het recht van vrije informatiegaring en de uitzending van korte berichtgeving, Parl. St., Kamer, 1994-95, nr. 1657-3, p. 7.
- (2) Advies L. 24.043/VR, geciteerd, pp. 7-8; advies L. 24.044/VR, geciteerd, pp. 8-9.

L. 25.132/VR

9. Die laatste redenering is doorgetrokken in twee adviezen van de Raad van State (8ste kamer) van 17 februari 1995 over voorstellen van decreet in verband met het recht op vrije nieuwsgaring.

De Raad van State herhaalde dat de regeling van dat recht in beginsel tot de bevoegdheid van de federale overheid behoorde. De gemeenschappen konden derhalve in beginsel niet bevoegd geacht worden om terzake op te treden, "zelfs niet als hun optreden beperkt zou zijn tot het specifieke domein van radio-omroep en televisie". Zij werden echter wel bevoegd geacht, op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, om maatregelen in verband met de vrije nieuwsgaring te nemen, voor zover zulks noodzakelijk was voor de uitoefening van hun bevoegdheid inzake radio en televisie (1).

Om na te gaan of dit laatste het geval was, moest een onderscheid gemaakt worden naargelang er al dan niet een federale regeling bestond. Indien een federale wet het recht op vrije nieuwsgaring geregeld zou hebben, zouden de gemeenschappen, wat de radio en de televisie betreft, "in elk geval regels kunnen vaststellen die in de lijn liggen

(1) Advies L. 24.040/8 van 17 februari 1995 over een voorstel van decreet houdende de organisatie van het recht van vrije nieuwsgaring voor de omroeporganisaties en de organisatoren van culturele of sportieve evenementen, Parl. St., Vl. Raad, 1993-94, nr. 577-2, pp. 5-6; advies L. 24.041/8 van 17 februari 1995 over een voorstel van decreet houdende regeling van het recht op de korte berichtgeving door de door de Vlaamse regering erkende omroeporganisaties, Parl. St., Vl. Raad, 1994-95, nr. 633-2, pp. 6-7.

L. 25.132/VR

van de door de federale wetgever vastgestelde (minimum-) bepalingen, of die deze bepalingen zouden preciseren. Of zij ook regels zouden mogen vaststellen die afwijken van de federale regels, zou dan bekeken moeten worden in het licht van het effect op die concrete federale regels". Zolang er nog geen algemene federale regeling was, zouden de gemeenschappen het terrein van de vrije nieuwsgaring kunnen betreden, in zoverre zij zich zouden beperken tot een regeling voor de radio en de televisie, met dien verstande dat zij zich te gepasten tijde ervan zouden moeten vergewissen dat de door hen aangenomen bijzondere bepalingen bestaanbaar waren met de algemene bepalingen die de federale wetgever (later) zou komen vast te stellen (1).

In die adviezen werd de concurrerende bevoegdheid van de federale overheid en de gemeenschappen aldus volop in het licht gesteld. Ondanks de principiële bevoegdheid van de federale overheid werden de gemeenschappen in ruime mate bevoegd geacht om, binnen de domeinen die tot hun bevoegdheid behoorden, op te treden, zeker bij ontstentenis van een federale wetgeving.

C. Evaluatie van de jurisprudentie

10. De jurisprudentie van de Raad van State samenvattend, kan men stellen dat deze uitgaat van een "aan gelegenheid" op zich, die het geheel van de grondrechten

(1) Advies L. 24.040/8, geciteerd, pp. 6-7; advies L. 24.041/8, geciteerd, pp. 7-8.

L. 25.132/VR

omvat, dit wil zeggen zowel de grondrechten die uitdrukkelijk erkend zijn in de Grondwet als de andere, zogenaamde "nieuwe" grondrechten. Deze aangelegenheid wordt geacht te behoren tot de principiële bevoegdheid van de federale overheid, o.m. omdat het ondenkbaar wordt geacht dat grondrechten binnen dezelfde Staat een verschillende invulling zouden krijgen.

Niettemin is het opvallend dat, ondanks die principiële bevoegdheid van de federale overheid, een belangrijke concurrerende bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten wordt erkend. Die laatste tendens heeft in de adviezen van 1995 over de vrije nieuwsgaring aan belang gewonnen.

De Raad van State meent dat de aldus gevormde jurisprudentie aan een nieuwe evaluatie toe is, gelet onder meer op een recente ontwikkeling in de rechtspraak van het Arbitragehof, op de gevolgen van de jongste staatshervorming, en op de effecten van zijn eigen jurisprudentie.

11. Het uitgangspunt in de jurisprudentie van de Raad van State, met name dat de grondrechten een aangelegenheid op zich vormen, lijkt aanvankelijk te zijn bijgevallen door het Arbitragehof.

In zijn arrest nr. 14/91 van 28 mei 1991 diende het Hof uit te maken welke overheid bevoegd was inzake de regeling van het recht van antwoord, een niet in de Grondwet erkend recht. Het Hof overwoog dat "het recht van antwoord ... een rechtsinstituut (was) ter bescherming van de persoon, dat een noodzakelijk gevolg (was) van de

L. 25.132/VR

persvrijheid en de vrije meningsuiting" (overw. B.3.2), en leidde mede daaruit af dat deze aangelegenheid behoorde tot de bevoegdheid van de federale wetgever. Hieruit blijkt dat ook het Hof, in dat arrest, uitging van de grondrechten (persvrijheid, vrije meningsuiting) als een afzonderlijke bevoegdheidsrechtelijke entiteit (1).

In het recente arrest nr. 54/96 van 3 oktober 1996 lijkt het Hof een andere richting te zijn ingeslagen. In dat arrest kwam het recht op de bescherming van taalminderheden ter sprake, eveneens een niet in de Grondwet erkend grondrecht. Van enige aanwijzing dat dit recht behoort tot een afzonderlijke "aangelegenheid" van de grondrechten, waarvoor de federale overheid dan bevoegd zou zijn, is in het arrest geen sprake. Het Hof overweegt integendeel : "Het komt elke wetgever toe, binnen de eigen bevoegdheidssfeer, de bescherming van minderheden te verzekeren onder meer ter naleving van artikel 27 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten" (overw. B.9).

Het Hof lijkt de bescherming van de grondrechten aldus te beschouwen als een zaak voor elke wetgever, ieder in verband met de aangelegenheden die tot zijn bevoegdheid behoren.

(1) Rdpl. P. Peeters, "De bevoegdheidsverdeling en het recht van antwoord - kanttekeningen bij het arrest van 28 mei 1991 van het Arbitragehof", R.W., 1991-92, (481), 483-484; M. Uyttendaele, "Fédéralisme et libertés fondamentales : la transparence administrative au regard de la réforme de l'Etat", A.P.T., 1993, (96), p. 103, nr. 15.

L. 25.132/VR

Een dergelijke opvatting komt overigens tegemoet aan de kritiek die in de rechtsleer is geuit. Zo schrijft M. Uyttendaele, na een oplossing voorgesteld te hebben die uitgaat van de "accessoire" bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten :

"(Cette) solution permet de remettre en cause une ... fiction éminemment contestable, à savoir que les libertés publiques constitueraient un bloc homogène de matières qui seraient réservés de façon inconditionnelle au législateur national. Il s'agit là d'une conception réductrice du concept de libertés publiques" (1).

12. In zijn genoemde adviezen L. 24.043/VR en L. 24.044/VR van 20 januari 1995 overwoog de Raad van State dat aan de principiële bevoegdheid van de federale wetgever geen afbreuk gedaan werd door het feit dat de Grondwet zelf, met betrekking tot sommige grondrechten, een zekere bevoegdheid toekent aan de gemeenschappen en de gewesten (zie *supra*, nr. 8).

Na een nieuw onderzoek is de Raad van State van oordeel dat de staatshervorming van 1993-94 toch wel gekenmerkt is door een aantal ontwikkelingen die zich moeilijk verdragen met de tot dusver door de Raad gehuldigde stelling.

12.1. Reeds vóór de laatste staatshervorming had de grondwetgever aan de gemeenschappen bepaalde bevoegdheden gegeven welke onmiskenbaar met grondrechten te maken hadden, meer bepaald met de rechten en vrijheden van de ideologische en filosofische minderheden (thans artikel 11), met het

(1) M. Uyttendaele, o.c., p. 105, nr. 22.

L. 25.132/VR

recht op en de vrijheid van onderwijs (thans artikel 24), en met de vrijheid inzake het gebruik der talen (thans artikel 129). Die bevoegdheden konden toen weliswaar nog beschouwd worden als afwijkingen van een algemene regel.

Bij de grondwetsherzieningen van 1994 zijn echter andermaal nieuwe bepalingen in de Grondwet ingevoegd, waarbij niet enkel aan de wet, maar ook aan het decreet en de ordonnantie de mogelijkheid is geboden om de grondwettelijk erkende grondrechten verder uit te werken of te beperken. Het gaat met name om het recht op eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven (thans artikel 22), de economische, sociale en culturele rechten (thans artikel 23) en het recht van toegang tot bestuursdocumenten (thans artikel 32).

Deze nieuwe ontwikkeling geeft blijk van de opvatting van de grondwetgever dat grondrechten niet wegens hun aard tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. Zo dit reeds het geval is met de in de Grondwet zelf erkende rechten, moet zulks a fortiori ook gelden voor de grondrechten die niet in de Grondwet erkend zijn.

Bovendien is artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bij de bijzondere wet van 16 juli 1993 zo gewijzigd, dat de gemeenschappen en gewesten voortaan ook op het terrein van de door de Grondwet aan de wet voorbehouden aangelegenheden hun "impliciete" bevoegdheden kunnen uitoefenen (zie artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Hierdoor wordt het voor de gemeenschappen en de gewesten mogelijk om regelingen te treffen op het vlak van de

L. 25.132/VR

grondrechten die reeds vóór de opeenvolgende staats-hervormingen in de Grondwet erkend waren, en waarbij de verdere uitwerking of de mogelijkheid tot beperking aan de "wet" is overgelaten (1).

12.2. De Raad van State is voorts van oordeel dat de recente staatshervorming het niet meer mogelijk maakt nog langer te stellen dat het ondenkbaar is dat de fundamentele rechten en vrijheden in de onderscheiden entiteiten op verschillende wijze erkend zouden worden.

Ervan uitgaande dat de regeling van sommige grondrechten, volgens de Grondwet zelf, wordt overgelaten aan de onderscheiden wetgevers, moet integendeel aanvaard worden dat een differentieel beleid op die domeinen mogelijk is : "Een verschillende behandeling in aangelegenheden waar de gemeenschappen en de gewesten over eigen bevoegdheden beschikken, is het mogelijk gevolg van een onderscheiden beleid, wat is toegelaten door de autonomie die hun door of krachtens de Grondwet is toegekend" (2).

(1) Uit artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt dat, als de Grondwet – met name in de oorspronkelijke bepalingen – het heeft over de "wet", dit zo gelezen moet worden dat enkel de federale wet wordt bedoeld.

(2) Zie, o.m., Arbitragehof, 15 oktober 1996, nr. 56/96, overw. B.25. Het Hof trekt uit de aangehaalde vaststelling overigens de conclusie dat een uit de autonomie voortvloeiend verschil op zich niet geacht kan worden strijdig te zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, omdat de autonomie anders geen betekenis zou hebben (zelfde overw.).

L. 25.132/VR

A fortiori moet aanvaard worden dat een differentieële regeling mogelijk is in verband met rechten die niet in de Grondwet als grondrechten erkend zijn.

De autonomie van de gemeenschappen en de gewesten, op het vlak van de grondrechten, is overigens niet onbegrensd. De Grondwet zelf bepaalt vanzelfsprekend de perken waarbinnen de overheden, met betrekking tot de in de Grondwet erkende grondrechten, kunnen optreden. Bovendien zijn de overheden, ook inzake niet in de Grondwet erkende grondrechten, ertoe gehouden de minimumnormen na te leven welke vervat zijn in de internationale verdragen inzake de rechten van de mens.

13. Ten slotte blijkt, onder meer uit het feit dat het voor advies voorgelegde voorstel van decreet gelezen moet worden in samenhang met een voorstel van wet (zie supra, bij de bespreking van de strekking van het voorstel), dat de erkenning van een concurrerende bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten, naast een principiële bevoegdheid van de federale overheid, tot ingewikkelde constructies leidt.

Uit de gevestigde rechtspraak van de Raad van State vloeit inderdaad voort, onder meer op het vlak van de vrije nieuwsgaring, dat de federale wetgever en de decreetgever hun optreden op elkaar zouden moeten afstemmen. Noch de ene, noch de andere zou aldus autonoom een samenhangend beleid kunnen voeren.

L. 25.132/VR

In dit verband is de Raad niet ongevoelig voor de verzuchting dat het, omwille van de verstaanbaarheid van de regelgeving, wenselijk is dat bijvoorbeeld de vrije nieuwsgaring door radio- en televisieomroepen in één tekst geregeld zou worden (1).

Ook vanuit dat oogpunt bekeken, meent de Raad dat hij zijn adviezen van 20 januari 1995 niet zonder meer kan bevestigen.

D. Antwoord op de bevoegdheidsvraag

14. In het licht van de ontwikkelingen van de laatste jaren, alsmede van de bezwaren waartoe de rechtspraak van de Raad van State concreet aanleiding geeft, meent de Raad dat de bevoegdheid met betrekking tot de regeling van niet in de Grondwet erkende rechten een nieuwe benadering behoeft.

De Raad van State is meer bepaald van oordeel dat het niet langer verantwoord is uit te gaan van een aan gelegenheid op zich, welke het geheel van de grondrechten zou omvatten.

Het is trouwens zeer moeilijk om te bepalen welke rechten tot dat domein gerekend zouden moeten worden. Dat de in de Grondwet erkende grondrechten daartoe behoren, zal waarschijnlijk niet betwist worden. Het probleem zit hem echter precies bij de rechten die niet in de Grondwet erkend

(1) Zie aldus de uiteenzetting van mevrouw Vercruysse tijdens de hoorzittingen over de vrije nieuwsgaring, verslag namens de Commissie voor Mediabeleid, Parl. St., Vl. Parl., 1995-96, nr. 322-1, p. 37.

L. 25.132/VR

zijn. Er is geen criterium dat toelaat met zekerheid uit te maken of een bepaald subjectief recht of een bepaalde vrijheid al dan niet de kwalificatie van "grondrecht" verdient.

15. Om uit te maken welke overheid bevoegd is om een bepaald recht te erkennen en te regelen, zal dan ook zonder meer toepassing gemaakt moeten worden van de regels die betrekking hebben op de aangelegenheid waarin dat recht gesitueerd wordt. Gaat het om een aangelegenheid welke de Grondwet of de bijzondere wet aan een bepaalde overheid toewijst, dan is het die overheid die alle rechtsverhoudingen kan regelen, in beginsel met uitsluiting van de andere overheden. Gaat het om een aangelegenheid waaromtrent noch de Grondwet, noch de bijzondere wet een bevoegdheidsbepalende regel bevat, dan is het de federale overheid, krachtens haar residuaire bevoegdheid, die alle rechtsverhoudingen kan regelen, in beginsel met uitsluiting van de andere overheden.

De gemeenschappen en de gewesten kunnen dus rechten erkennen en regelen in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren. Mits voldaan is aan de voorwaarden vervat in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen zij daarbij zelfs maatregelen nemen met betrekking tot aangelegenheden waarvoor zij in beginsel niet bevoegd zijn.

Aan die bevoegdheid van de gemeenschappen wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat een in het leven geroepen recht in aanmerking zou kunnen komen voor de kwalificatie als "grondrecht".

L. 25.132/VR

16. In verband met het recht op vrije nieuwsgaring leidt het voorgaande tot de volgende conclusies.

In zoverre de vrije nieuwsgaring betrekking heeft op de radio en de televisie, zijn de gemeenschappen daarvoor bevoegd, met uitsluiting van de federale overheid. Deze laatste kan de vrije nieuwsgaring eventueel wel regelen m.b.t. andere media, op grond van haar residuaire bevoegdheid.

De bedoelde bevoegdheid van de gemeenschappen is niet afhankelijk van het stilzitten dan wel het optreden van de federale overheid. Voor zover zij zich beperken tot het domein van de radio en de televisie, kunnen de gemeenschappen de vrije nieuwsgaring exhaustief regelen.

In de uitoefening van hun bevoegdheid inzake radio en televisie kunnen de gemeenschappen daarenboven treden op terreinen die behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid, zoals bijvoorbeeld dat van de industriële en intellectuele eigendom (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen), voor zover voldaan is aan de voorwaarden vervat in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

17. De decreetgever is derhalve bevoegd om een regeling aan te nemen als vervat in het voor advies voorgelegde voorstel.

L. 25.132/8

ONDERZOEK VAN DE TEKSTAlgemene opmerkingen

1. Volgens het voor advies voorgelegde voorstel hebben de omroepen het recht om anderhalve minuut klank- en beeldmateriaal uit te zenden van een evenement.

Het voorstel sluit aldus aan bij aanbevelingen van o.m. het Comité van Ministers van de Raad van Europa (1) en van het Europees Parlement (2). Het ligt tevens in het verlengde van hetgeen thans reeds bepaald is in artikel 77 van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 25 januari 1995 (zie infra, nr. 5).

De Raad van State meent de aandacht erop te moeten vestigen dat een andere benadering mogelijk is, al dan niet in samenhang met die welke in het voorstel gevolgd is. Uitgaande van het recht van het publiek op informatie zou een regeling ingevoerd kunnen worden, die erop gericht is te waarborgen dat, als voor een evenement exclusiviteitsrechten

(1) Aanbeveling nr. R(91)5 van 11 april 1991 "sur le droit aux extraits sur des événements majeurs faisant l'objet de droits d'exclusivité pour la radiodiffusion télévisée dans un contexte transfrontière". Zoals uit het opschrift blijkt, spitst de aanbeveling zich toe op de situatie waarin exclusiviteitsrechten zijn verleend voor een bepaalde geografische zone, en beoogt zij de bescherming van de belangen van omroepen die in een ander land gevestigd zijn.

(2) Resolutie van 22 mei 1996 over de uitzending van sportevenementen, § 6, PB nr. C 166 van 10 juni 1996, p. 109.

L. 25.132/8

verleend worden, deze niet mogen beletten dat het evenement uitgezonden wordt op zodanige wijze dat de hele betrokken bevolking, of althans een substantieel deel ervan, bereikt kan worden. In die zin gaat o.m. een recente stellingname van het Europees Parlement, tot uiting gebracht in een amendement op het gemeenschappelijk standpunt van de Raad vastgesteld met het oog op de aanneming van een richtlijn tot wijziging van de richtlijn "televisie zonder grenzen" (1). Ook het vigerende artikel 76 van de gecoördineerde decreten betreffende de radio-omroep en de televisie bevat een regeling die, m.b.t. bepaalde evenementen, van die tweede benadering blijk geeft (zie infra, nr. 5).

Het staat uiteraard aan de decreetgever om te bepalen welke doeleinden hij wenst na te streven, en de middelen vast te stellen welke hij daartoe wenst aan te wenden.

2. Tussen het Europees Parlement en de Raad blijkt inmiddels overeenstemming te zijn bereikt over de tekst van de richtlijn tot wijziging van de richtlijn "televisie

(1) Besluit van het Europees Parlement van 12 november 1996, amendement 20, PB nr. C 362 van 2 december 1996, p 56. Volgens het amendement dienen de Lid-Staten ervoor te zorgen dat de onder hun bevoegdheid vallende televisie-omroeporganisaties die exclusieve rechten hebben voor bepaalde evenementen, "deze rechten niet op zodanige wijze kunnen uitoefenen dat een aanzienlijk deel van het publiek in de Lid-Staat de mogelijkheid wordt ontnomen om dergelijke evenementen via een rechtstreekse, niet-gecodeerde uitzending te volgen". Zie eerder reeds de in de vorige noot vermelde resolutie van 22 mei 1996, § 5.

L. 25.132/8

zonder grenzen". De wijzigende richtlijn zou aldus, zoals gevraagd door het Europees Parlement, een bepaling bevatten i.v.m. de uitzending van belangrijke sportevenementen en andere grote evenementen (1).

Nadat die wijzigende richtlijn definitief tot stand gekomen zal zijn, zal de Vlaamse overheid verplicht zijn om de bepalingen ervan in de Vlaamse rechtsorde om te zetten. Het verdient dan ook aanbeveling het voor advies voorgelegde voorstel aan de bedoelde bepaling van de richtlijn aan te passen, zodat de omzetting van die bepaling meteen kan gebeuren.

3. Zoals hiervóór reeds is opgemerkt, moet het voor advies voorgelegde voorstel van decreet gelezen worden in samenhang met het voorstel van wet van de heren Dewael en Versnick tot regeling van de vrije nieuwsgaring. In de toelichting bij het voorliggende voorstel stellen de indieners uitdrukkelijk dat zij zich beperken tot de

(1) Volgens een mededeling van het "Agence Europe" zou terzake de volgende regeling zijn overeengekomen : "Les Etats membres peuvent établir chacun une liste d'événements qui doivent être diffusés en clair, même si des droits exclusifs ont été rachetés par des chaînes de télévision à péage. Sur la base du principe de la reconnaissance mutuelle, ils doivent faire en sorte que les différentes chaînes respectent chacune de ces listes. Les événements concernés peuvent être nationaux ou autres, tels que les Jeux Olympiques, la Coupe du monde du football ou le Championnat européen du football. Ces dispositions s'appliquent aux contrats conclus après la publication de la directive, et portent sur les événements ayant lieu après sa mise en oeuvre" ("Europe", n° 6959, 21-22 april 1997, p. 11).

L. 25.132/8

aspecten van de vrije nieuwsgaring die specifiek betrekking hebben op omroepen, en zijn de algemene bepalingen inzake de vrije nieuwsgaring opgenomen in het voornoemde voorstel van wet.

Die werkwijze verklaart waarom in het voor advies voorgelegde voorstel geen bepalingen voorkomen i.v.m. het recht van toegang tot een evenement (en met de eventuele beperkingen van dat recht), noch i.v.m. de wijze waarop het recht op vrije nieuwsgaring en op berichtgeving over een evenement uitgeoefend wordt. Zulke bepalingen komen wel voor in de artikelen 3 en 4 van het voornoemde voorstel van wet.

Nu de voorgestelde regeling losgekoppeld kan worden van een federale regeling (zie de bespreking van de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap), zou het aanbeveling verdienen dat in het voor advies voorgelegde voorstel bepalingen opgenomen zouden worden, geïnspireerd door die van het voorstel van wet.

4. Aangezien het voorgestelde decreet betrekking heeft op radio- en televisieomroepen, zou het beter zijn het niet op te vatten als een autonoom decreet, maar als een decreet tot wijziging van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 25 januari 1995.

5. Zoals hiervóór reeds is opgemerkt, bevatten de artikelen 76 en 77 van de gecoördineerde decreten thans

L. 25.132/8

reeds bepalingen die eveneens tot doel hebben de nadelige gevolgen van exclusiviteitsovereenkomsten te beperken. Die bepalingen betreffen met name de exclusieve rechten verleend aan regionale omroepen, doelgroepomroepen en betaalomroepen. Volgens artikel 76 mogen dergelijke exclusieve rechten geen afbreuk doen aan de mogelijkheid voor de openbare omroep van de Vlaamse Gemeenschap (BRTN) en de door de Vlaamse Gemeenschap erkende particuliere televisieomroep die zich richt tot de gehele Vlaamse Gemeenschap (thans VTM), om de door de Vlaamse minister bevoegd voor cultuur aangewezen evenementen in elk geval gelijktijdig uit te zenden. Artikel 77 bepaalt dat de laatstgenoemde omroepen het recht hebben om van (de andere) evenementen een samenvatting van drie minuten uit te zenden.

Het verband tussen die bepalingen en de voorgestelde regeling zou nader bepaald moeten worden. De meest aangewezen oplossing bestaat erin dat de artikelen 76 en 77 van de gecoördineerde decreten worden opgeheven, en dat de bepalingen ervan verwerkt worden in die van het voorgestelde decreet.

6. Door rechten toe te kennen aan omroepen, worden de rechten van de organisatoren van een evenement beperkt (1).

(1) In sommige gevallen is zulke beperking van louter theoretische aard, met name waar de organisator geen enkel bezwaar heeft tegen de vrije uitzending van het evenement op een zo ruim mogelijke schaal.

L. 25.132/8

In de gevallen waar het evenement beschermd is door auteursrechten of naburige rechten (bijvoorbeeld een concert gegeven door een muziekgroep), zou het recht op vrije nieuwsgaring en op de korte berichtgeving ook afbreuk doen aan die auteursrechten of naburige rechten.

Weliswaar zijn de laatstgenoemde rechten niet van die aard dat zij zich verzetten tegen de mogelijkheid voor de decreetgever om daaraan beperkingen te stellen, in de zin van het voorgestelde decreet (1).

Niettemin dient de decreetgever zich af te vragen, met het oog op het nastreven van het evenwicht tussen de onderscheiden belangen, of het niet nodig is om te voorzien in bijzondere waarborgen ten aanzien van de houders van auteursrechten of naburige rechten, dan wel om evenementen waarvoor zulke rechten gelden, uit het toepassingsgebied van het voorgestelde decreet weg te laten (2).

(1) Zie artikel 10, lid 1, b en c, van de richtlijn 92/100/EEG van de Raad van 19 november 1992 betreffende het verhuurrecht, het uitleenrecht en bepaalde naburige rechten op het gebied van intellectuele eigendom. Zie ook de artikelen 22, § 1, 1°, en § 2, en 46, 2°, van de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten.

(2) Zie in dit verband de uiteenzetting van de heer Schueremans, concertorganisator, tijdens de hoorzittingen over de vrije nieuwsgaring, geciteerd verslag, pp. 102-103.

L. 25.132/8

7. Het toepassingsgebied van de voorgestelde regeling blijkt te slaan op evenementen die op het Belgische grondgebied plaatsvinden (artikel 2, 2°).

Die bepaling strookt niet met de territoriale bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap. De Vlaamse decreetgever kan slechts bepalingen aannemen in verband met evenementen die in het Nederlands taalgebied plaatsvinden, alsmede in verband met instellingen gevestigd in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun organisatie, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap (artikel 128, § 2, van de Grondwet).

Het voorstel dient in die zin aangepast te worden.

8. Het in het voorstel bedoelde recht om anderhalve minuut klank- en beeldmateriaal uit te zenden, wordt toegekend aan de radio- en televisieomroepen, erkend door de gemeenschappen in België, en aan de omroepen, erkend door de overheid van het land waaronder ze ressorteren (zie de definitie van het begrip "omroepen" in artikel 2, 1°).

In zoverre het voorstel rechten toekent, niet enkel aan omroepen (van of) erkend door de Vlaamse Gemeenschap, maar ook aan omroepen (van of) erkend door de andere gemeenschappen in België en aan omroepen erkend door een andere Lid-Staat van de Europese Gemeenschap, beantwoordt het aan de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie,

L. 25.132/8

zoals die in de Belgische en de Europese rechtsorde gehuldigd worden (1).

De aandacht van de decreetgever wordt erop gevestigd dat geen hogere norm ertoe dwingt om dezelfde rechten ook toe te kennen aan omroepen die buiten de Europese Gemeenschap gevestigd zijn. Op dit punt beschikt de decreetgever over een eigen beoordelingsbevoegdheid.

Bijzondere opmerkingen

Artikel 1

Men redigere dit artikel beter als volgt :

"Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid."

Artikel 2

1. Artikel 2, 1°, bevat een definitie van het begrip "omroepen".

1.1. Zoals het voorstel geredigeerd is, wordt de term "omroepen" enkel gebruikt in artikel 3, en is het dus

(1) Bij gebreke van verplichtingen die aan de omroepen opgelegd worden, lijkt het overigens niet mogelijk om voor een eventueel onderscheid tussen al die omroepen een redelijke verantwoording te vinden.

L. 25.132/8

overbodig om die term apart te definiëren. Het is voldoende om de term "omroepen" in artikel 3 te vervangen door een omschrijving die de elementen van de definitie bevat.

Die werkwijze is in elk geval aangewezen indien de suggestie gevolgd wordt om de bepalingen van het voorstel te integreren in de gecoördineerde decreten (zie algemene opmerking 3). Het begrip "omroep" wordt immers reeds gedefinieerd in artikel 2, 2°, van die decreten.

1.2. Wat de inhoud van de definitie betreft, wordt verwezen naar algemene opmerking 8.

2. Artikel 2, 2°, bevat een definitie van het begrip "evenement". Daaronder moet verstaan worden : "een voor het publiek toegankelijke sport-, culturele, politieke of maatschappelijke gebeurtenis, al dan niet tegen betaling, die op het Belgische grondgebied plaatsvindt en die een afgerond geheel vormt met een natuurlijk begin en einde. Voor de evenementen die verschillende dagen duren, wordt elke dag als een afzonderlijk evenement beschouwd".

2.1. Zoals het voorstel geformuleerd is, wordt de term "evenement" enkel gebruikt in artikel 3. Het is dan ook mogelijk om de definitie van het begrip "evenement" in de bepalingen van dat artikel te verwerken, bijvoorbeeld in een nieuw lid.

L. 25.132/8

2.2. In verband met de toepassing van de voorgestelde regeling op evenementen die op het Belgische grondgebied plaatsvinden, wordt verwezen naar algemene opmerking 7.

2.3. De Raad van State meent te moeten opmerken dat uit de definitie van het begrip "evenement" volgt dat samenhangende gebeurtenissen, die alle op dezelfde dag plaatsvinden, als onderscheiden evenementen beschouwd moeten worden.

Die vaststelling is van belang, met name voor de toepassing van de regel vervat in artikel 3 van het voorstel (1).

Artikel 3

1. Volgens dit artikel hebben de omroepen het recht om anderhalve minuut klank- en beeldmateriaal van een evenement uit te zenden.

Zoals het artikel geformuleerd is, heeft het betrekking op de uitzending van opnamen die door de

(1) Wat bijvoorbeeld de voetbalwedstrijden van eenzelfde speeldag betreft, geldt de korte berichtgeving voor elk van de wedstrijden, afzonderlijk beschouwd.

L. 25.132/8

betrokken omroep zelf gemaakt zijn (1). In die zin sluit het aan bij het recht van vrije toegang tot een evenement, zoals bedoeld in het genoemde voorstel van wet van de heren Dewael en Versnick (artikel 3).

2. Het recht om klank- en beeldmateriaal uit te zenden is beperkt tot anderhalve minuut.

Het stellen van een dergelijke maximumgrens is in beginsel een zaak die ter beoordeling van de decreetgever staat. Daarbij dient evenwel rekening te worden gehouden met het redelijk evenredigheidsverband dat dient te bestaan tussen het nagestreefde doel en de middelen die daartoe aangewend worden.

In dit verband rijst de vraag of een uniforme regel voor elk soort evenement wel aan het evenredigheidsbeginsel beantwoordt. De decreetgever zou moeten nagaan of het niet mogelijk is in een gedifferentieerde regeling te voorzien, rekening houdend onder meer met de aard van het evenement, de duur ervan (2), de aard van de uitzending, enzovoorts.

(1) Het voorstel voorziet m.a.w. niet in het recht om het signaal over te nemen van een omroep die exclusieve uitzendrechten over het evenement heeft, met het oog op de uitzending van een uittreksel ervan. Zie in dit verband, onder meer, de aanbeveling nr. R(91)5 van het Comité van Ministers van 11 april 1991, beginsel 2, 1., a.

(2) Sommige evenementen duren een lange tijd, andere kunnen zelfs korter zijn dan anderhalve minuut.

L. 25.132/8

3. Afgezien van de wenselijkheid om de voorgestelde regeling aan te vullen met bepalingen waarvan sprake in algemene opmerking 2, zou het voorstel ook nog aangevuld kunnen worden met bepalingen in verband met het eerste uitzendrecht van de omroep die exclusieve uitzendrechten over het evenement heeft, en in verband met het recht om het klank- en beeldmateriaal later opnieuw uit te zenden en om het te archiveren (1).

Artikel 4

De inwerkingtreding van het voorgestelde decreet wordt enkel geregeld ten aanzien van evenementen waarover een exclusiviteitsovereenkomst is gesloten. Omdat het voorstel blijkbaar ook van toepassing is op evenementen waarvoor geen exclusiviteitsovereenkomst is gesloten, zou best in een meer algemene regel inzake de inwerkingtreding voorzien worden.

De Raad van State geeft de volgende tekst ter overweging :

"Dit decreet is van toepassing op evenementen waarover een exclusiviteitsovereenkomst wordt gesloten na de datum van inwerkingtreding van het decreet.

(1) Zie de aanbeveling nr. R(91)5 van het Comité van Ministers van 11 april 1991, beginsel 3, b, d en f.

L. 25.132/8

Op evenementen waarover een exclusiviteitsovereenkomst is gesloten vóór de datum van inwerkingtreding van dit decreet, zijn de bepalingen van dit decreet van toepassing zodra de exclusiviteitsovereenkomst verlengd wordt, en in elk geval één jaar na de inwerkingtreding van dit decreet."

L. 25.132/VR

Het advies betreffende de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap is gegeven door de verenigde kamers van de afdeling wetgeving samengesteld uit

de Heren	Ch. CLOSSET,	kamervoorzitter,	voorzitter,
	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,	
	C. WETTINCK, P. LEMMENS, P. LIENARDY, L. HELLIN,	staatsraden,	
	P. GOTHOT, A. ALEN, J.-M. FAVRESSE, H. COUSY,	assessoren van de afdeling wetgeving,	
Mevrouwen	F. LIEVENS, M. PROOST,	griffiers.	

De verslagen werden uitgebracht door de HH. G. VAN HAEGENDOREN en J.-L. PAQUET, auditeurs. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door de HH. X. DELGRANGE en L. VERMEIRE, adjunct-referendarissen.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

Ch. CLOSSET

L. 25.132/8

De achtste kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	P. LEMMENS,	staatsraden,
	L. HELLIN,	
	A. ALEN,	assessoren van de
	H. COUSY,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. L. VERMEIRE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER