

SENAT - BELGIQUE LEGISLATION - 1981 L
25-06-1981
Transmis à M. Overgeenst ... de H.

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 12e maart 1981 door de Voorzitter van de Vlaamse Raad verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende erkenning van de vrije radio's", heeft de 13e mei 1981 het volgende advies gegeven :

I. VOORAFGAANDE OPMERKINGEN.

A. Het voorstel van decreet strekt tot het vaststellen van een regeling betreffende de organisatie en de erkenning van de "vrije radio's". Verdragsrechtelijk (1) worden deze "radio-omroepdiensten" genoemd. In artikel 3, § 5, van de wet van 30 juli 1979 betreffende de radioberichtgeving worden zij als "private radio-omroepdiensten" vermeld. Het verdient derhalve aanbeveling deze bewoording te gebruiken, ter wille van de eenheid van terminologie.

B. Luidens de toelichting gaat het voorstel van decreet ervan uit dat de door dit georganiseerde erkenning "uiteraard ... zal moeten voorafgaan aan de toekenning van een zendvergunning op grond van de wet van 30 juli 1979" (2).

.../...

-
- (1) Artikel 147 van bijlage 2 van het Internationaal Verdrag betreffende de Televerbindingen opgemaakt te Montreux op 12 november 1965, en met zijn bijlagen goedgekeurd door de wet van 15 juni 1971 gaf de volgende omschrijving van "radio-omroepdienst" : "Dienst voor radioverbindingen die uitzendingen doet welke bestemd zijn om rechtstreeks door het publiek in het algemeen te worden ontvangen. Deze dienst kan bestaan uit klank-, televisie- of andere soorten van uitzendingen".

Dat Verdrag is vervangen door het Internationaal Verdrag betreffende de Televerbindingen, opgemaakt te Malaga - Torremolinos op 25 oktober 1973, goedgekeurd bij de wet van 8 februari 1978, maar de in bijlage gegeven omschrijving van de "radio-omroepdienst" is dezelfde gebleven.

- (2) Het koninklijk besluit van 15 oktober 1979 betreffende de private radioverbindingen, vastgesteld ter uitvoering van artikel 19 van de voornoemde wet van 30 juli 1979, heeft deze wet doen in werking treden op 1 november 1979.

Zodanig standpunt doet de vraag rijzen of de technische regeling, inzonderheid die betreffende het frequentieplan, welke voor de private radio-omroepdiensten nog steeds niet is uitgevaardigd (3), niet van die aard is dat geen decreet tot regeling van de culturele aspecten verbonden aan de werking van de private radio-omroepdiensten, kan worden geconcipieerd, vastgesteld en inwerkinggesteld zonder dat zij, dit is de technische regeling, vooraf bij koninklijk besluit is bepaald.

Volgens de ingewonnen informatie is het mogelijk dat voor de private radio-omroepdiensten slechts frequenties met een luisterbereik van 2 à 8 km ter beschikking worden gesteld en dat bovendien de zendtijd voor dezelfde frequentie en voor dezelfde lokaliteit verdeeld wordt onder verschillende private radio-omroepdiensten. Dat betekent in de eerste plaats dat er voor de toepassing van de voorgestelde regeling eerder en alleen sprake zou zijn van "lokale zenders" dan van "wijkzenders" of "streek-gebonden zenders" (zie artikel 1, tweede lid van het voorstel), in de tweede plaats dat voor de verdeling van de beschikbare frequenties en zendtijd maatstaven moeten worden aangelegd onder meer ter voorkoming van de discriminatie bedoeld in artikel 6bis van de Grondwet, in de derde plaats dat de "Raad voor Vrije Radio's", bedoeld in artikel 6 van het voorstel van decreet, naar aanleiding van een aanvraag om erkenning bezwaarlijk zal kunnen adviseren over de punten opgesomd in artikel 8 van het voorstel van decreet, inzonderheid over de kwesties welk gebied de zender mag bestrijken, welke frequenties kunnen worden gebruikt en welk tijdschema voor de uitzendingen in aanmerking moet worden genomen.

.../...

-
- (3) Artikel 3, § 2, van de wet van 30 juli 1979 bepaalt :
"De Koning bepaalt de algemene regels inzake toekenning en intrekking van de in § 1 bedoelde vergunningen. Hij kan bepalen in welke gevallen die vergunningen niet vereist zijn".

Die kwesties zullen immers moeten worden geregeld in het ter uitvoering van artikel 3, § 2 van de wet van 30 juli 1979 vast te stellen koninklijk besluit, met het gevolg dat bij ontstentenis van een zodanig koninklijk besluit "de Raad voor Vrije Radio's" niet dienstig kan adviseren en de Vlaamse Raad ter zake geen sluitende beslissing kan nemen.

Ruimer gesteld kan zelfs worden betoogd dat de voorafgaande regeling van het zendvergunningstelsel de onmisbare technische grondslag vormt voor een doeltreffend en adequaat optreden van de Vlaamse Raad in de zin zoals voorgesteld in de thans voor advies voorgelegde tekst.

Het ene lijkt het andere te conditioneren. Bovendien mag uit het voorgaande nog blijken dat voor de regeling van het ene en het andere, gelet op de onderlinge samenhang, een overleg tussen de nationale en de gewestelijke overheid grote aanbeveling zou verdienen.

C. In zijn toelichting laat de indiener van het voorstel opmerken: "Wij wensen er nadrukkelijk op te wijzen dat dit voorstel geenszins de bedoeling heeft programma's uit te zenden die een karakter van handelsreclame zouden hebben".

Men weet dat het regelen van het uitzenden van handelspubliciteit, overeenkomstig het bepaalde in artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, een nationale materie is gebleven.

.../...

Het reclameverbod is nog steeds geregeld door artikel 28, § 3, van de wet van 18 mei 1960 houdende organisatie van de Instituten der Belgische Radio en Televisie, dat als volgt luidt :

"§ 3. Het is de instituten verboden uitzendingen te doen die het karakter van handelspubliciteit vertonen".

Deze bepaling is inderdaad niet opgeheven door de wet van 18 februari 1977 houdende de bepalingen betreffende de openbare radio- en televisiedienst.

Vermits de betrokken verbodsbepaling ingebouwd is in de wetgeving betreffende de overheidsinstellingen voor radio en televisie, zal ze in geen geval kunnen ingeroepen worden tegen de te erkennen vrije radio-omroepdiensten. Wil men derhalve een reclameverbod invoeren voor de private radio-omroepdiensten, dan zal zulks vooraf door de nationale wetgever moeten worden geregeld.

+

Het verder advies moet met het onder B en C uitgedrukte voorbehoud worden gelezen.

.../...

II. ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL.

1. Overeenkomstig artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dient in de huidige stand van zaken in artikel 2 van het voorstel van decreet de Vlaamse Executieve vermeld te worden en niet een lid van de Executieve van de Vlaamse Gemeenschap.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 6,7,8,9 en 11.

2. Artikel 2, tweede lid, van het voorstel van decreet betreft een aangelegenheid die reeds bij de wet van 30 juli 1979 is geregeld en binnen de bevoegdheid van de nationale wetgever is gebleven; het dient derhalve te worden geschrapt.

3. Artikel 2, derde lid, van het voorstel, bepalende "De bepalingen van artikel 3, § 1 en § 5 van de wet van 10 juni 1979 betreffende de radioberichtgeving zijn ondergeschikt aan de erkenning" bevestigt de regel dat de zendvergunning slechts kan afgegeven worden op voorwaarde dat de aanvrager reeds een erkenning - de culturele vergunning - heeft bekomen.

.../...

4. Artikel 5 van het voorstel van decreet dat de wet van 23 juni 1961 betreffende het recht op antwoord, aangevuld bij de wet van 4 maart 1977, toepasselijk verklaart "op de door de vrije radio's verzorgde uitzendingen", is overbodig aangezien artikel 7 van die wet van rechtswege toepasselijk is op voornoemde uitzendingen. Dit wetsartikel bepaalt immers :

"Onverminderd de andere rechtsmiddelen heeft elke natuurlijke persoon of rechtspersoon, elke feitelijke vereniging, die bij name is genoemd of impliciet is aangewezen in een audiovisuele uitzending, uitgave of programma van periodieke aard, het recht, onder aanwijzing van een persoonlijk belang, kosteloos de uitzending of de opneming van een antwoord te vorderen om één of meer onjuiste feiten die hem betreffen recht te zetten of om te antwoorden op één of meer feiten of verklaringen die van zodanige aard zijn dat zij de eer aantasten ...".

5. Overeenkomstig artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is de Vlaamse Executieve belast met de uitvoering van de decreten. Men leze bijgevolg in artikel 6, § 1 : "De Vlaamse Executieve" in plaats van "De Koning".

III. BIJKOMENDE OPMERKINGEN.

a. De vraag kan worden gesteld of de private radio-omroepdiensten in het Nederlandse taalgebied verplicht zijn het Nederlands als voertaal te gebruiken zowel in het bestuur van hun zender als in hun uitzendingen.

Krachtens artikel 1, § 1, 2°, van de wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juni 1966, zijn onderworpen aan de voorschriften van die wetten, die van openbare orde zijn, "de natuurlijke en rechtspersonen die concessiehouder zijn van een openbare dienst of die belast zijn met een taak die de grenzen van een privaat bedrijf

te buiten gaat en die de wet op de openbare machten hun hebben toevertrouwd in het belang van het algemeen".

De erkenning waarvan sprake in het voorstel van decreet kan niet worden aangemerkt als een concessie bedoeld in het aangehaalde wetsartikel.

Evenmin kan uit de artikelen van het voorstel van decreet, noch uit de toelichting worden afgeleid dat de private radio-omroepdiensten een taak vervullen als bedoeld in het aangehaalde wetsartikel.

Of de bestuurstaalwetgeving van rechtswege en van algemene toepassing zal zijn, zal derhalve afhangen van de aard van de taken die de private radio-omroepdiensten volgens de decretale regeling zullen of kunnen vervullen.

b. Tijdens de bespreking van het ontwerp, thans de voornoemde wet van 30 juli 1979, in de openbare vergadering van 19 juli 1979 van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, werd de aandacht erop gevestigd dat de toepassing van die wet moet geschieden met eerbiediging van artikel 14 van de Grondwet dat de vrijheid van mening waarborgt, en moet rekening houden met het grondwetsartikel 6bis.

De Raad van State, afdeling administratie, heeft ten opzichte van dit grondwetsartikel in zijn arrest nr 18.290 van 1 juni 1977, inzake Berckx, overwogen "dat artikel 6bis van de Grondwet, bepalende : "Het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend moet zonder discriminatie verzekerd worden. Te dien einde waarborgen de wet en het decreet onder meer de rechten en vrijheden van de ideologische en filosofische minderheden", in verband met de uitoefening van de rechten en vrijheden waarop

de staatsburgers aanspraak kunnen maken, een tweevoudige bescherming als de algemene regel stelt; dat het grondwetsartikel door te bepalen : "het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend, moet zonder discriminatie verzekerd worden", elke discriminatie verbiedt en aldus een als afweerwerkende bescherming verleent; dat het grondwetsartikel door te bepalen : "Te dien einde waarborgt de wet en het decreet onder meer de rechten en vrijheden van de ideologische en filosofische minderheden" de nationale wetgever alsmede de decretale wetgever gebiedt de wetten, respectievelijk de decreten zo in te richten dat vermelde rechten en vrijheden, inzonderheid die van de ideologische en filosofische minderheden gewaarborgd zijn, en aldus een positiefwerkende bescherming verleent;".

De voorgaande beschouwingen gelden ook en vooral ten aanzien van een regeling zoals die vervat in het voorstel van decreet, aangezien volgens de opzet van het voorstel zonder erkenning geen zendvergunning kan worden afgegeven.

Vraag is dan ook of het voorstel niet dient te worden aangevuld om aan de in artikel 6bis van de Grondwet nagestreefde bescherming te beantwoorden.

c. Men kan vaststellen dat, onverminderd de bepalingen van de Cultuурpactwet en van de gecoördineerde wetten op de Raad van State betreffende het jurisdictioneel beroep, het voorstel van decreet zelf geen praktische rechtsbescherming organiseert ten opzichte van de betrokken verenigingen. Hier rijst dan de vraag of die bijkomende rechtsbescherming moet worden georganiseerd bij wijze van inspraak dan wel bij wijze van een beroep bij de hogere overheid.

.../...

Tegen de tweede oplossing kan men inbrengen dat het beroep noodzakelijkerwijze zal moeten ingesteld worden bij de Vlaamse Executieve waarvan de Minister die bij delegatie de beslissing waartegen beroep, heeft genomen, deel uitmaakt. Het beroep heeft ook het nadeel dat de betrokken vereniging moet opkomen tegen een reeds genomen beslissing.

Rekening houdende met deze nadelen en ook met de algemene strekking die op allerlei gebieden pleit voor inspraak bij de besluitvorming van de bestuursoverheid, kan de voorkeur aan een stelsel van inspraak worden gegeven.

Zodanig stelsel kan worden samengevat als volgt :

Ingeval de Vlaamse Executieve zich voorneemt een beslissing te nemen ten opzichte van een ingediende aanvraag tot erkenning of ten opzichte van een reeds verleende erkenning, worden de redenen waarop de voorgenomen beslissing zal steunen, ter kennis van de betrokken vereniging gebracht. Deze moet in de gelegenheid worden gesteld om daartegen binnen een redelijke termijn haar bezwaren schriftelijk bij de Vlaamse Executieve in te dienen. Ingeval de Vlaamse Executieve de voorgenomen beslissing en de voornoemde redenen handhaaft, is zij ertoe gehouden de motieven waarop die handhaving steunt en wat omtrent de ingebrachte bezwaren is overwogen, in haar beslissing te vermelden.

d. Tenslotte mag de aandacht nog gevestigd worden op artikel 3, § 5, van de wet van 30 juli 1979, bepallende :
"Voor de private radio-omroepdiensten worden de in § 1 bedoelde vergunningen slechts afgeleverd na eensluidend advies van de ministers tot wiens bevoegdheid de radio-omroep behoort, ieder voor wat hem betreft".

.../...

Rekening houdende met artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, betekent het wetsartikel 3, § 5, thans dat, wat betreft de Vlaamse Gemeenschap, het eensluidend advies wordt gegeven door de Vlaamse Executieve in haar geheel, tenzij deze aan een van haar leden daartoe delegatie heeft verleend, wat tot op heden nog niet is geschied.

Indien men zoals de indiener van het voorstel ervan uitgaat dat de "culturele vergunning" de zendvergunning moet voorafgaan, zal de toepassing van het wetsartikel in de praktijk meebrengen dat over de aanvraag om een "culturele erkenning" door de Vlaamse Executieve een beslissing moet worden genomen, zonder dat geweten is of de zendvergunning aan dezelfde betrokkene kan worden verleend. Zou het dan niet passen, ten einde teleurstellingen bij de aanvragers om een "culturele erkenning" te vermijden, dat die erkenning wordt verleend onder het uitdrukkelijke voorbehoud dat de zendvergunning wordt toegestaan ?

Eenmaal de "culturele erkenning" georganiseerd, zal de tekst van artikel 3, § 5, van de wet van 30 juli 1979 overigens aan de nieuwe stand van regeling moeten worden aangepast.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS, voorzitter,
H. COREMANS, staatsraden,
Gh. TACQ,
S. FREDERICQ, assessoren van de
F. DE KEMPENEER, afdeling wetgeving,
Mevrouw : M. BENARD, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de J. VERMEIRE,
adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. BENARD.

H. ADRIAENS.