

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 22 december 1994 door de Vlaamse minister van Cultuur en Brusselse Aangelegenheden verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende de goedkeuring van de code voor reclame en sponsoring op radio en televisie", heeft op 11 juli 1995 het volgend advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Artikel 93, § 1, 1^o, van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 25 januari 1995 (1), bepaalt dat de Vlaamse Raad voor reclame en sponsoring op radio en televisie een "code voor reclame en sponsoring op radio en televisie" voorstelt, welke bij besluit van de Vlaamse regering wordt goedgekeurd.

Het ontwerp strekt ertoe, ter uitvoering van die bepaling, een nieuwe code voor reclame en sponsoring op radio en televisie goed te keuren. Die code bestaat in de gewijzigde versie van een door de Vlaamse Raad voor reclame en sponsoring op radio en televisie voorgestelde tekst.

De nieuwe code is bedoeld om in de plaats te komen van de code welke werd goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse regering van 31 juli 1990. Het ontwerp voorziet dan ook in de opheffing van dat besluit.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG.

Volgens artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, dient de afdeling wetgeving advies te geven over onder meer ontwerpen van "reglementaire besluiten". De vraag rijst of het voorgelegde ontwerp aan die omschrijving beantwoordt.

(1) Voorheen artikel 15, § 1, 1^o, van het decreet van 12 juni 1991 tot regeling van de reclame en sponsoring op radio en televisie.

Zoals hiervóór reeds is uiteengezet, bepaalt artikel 93, § 1, 1º, van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie dat de Vlaamse Raad voor reclame en sponsoring op radio en televisie tot taak heeft een code "voor te stellen"; volgens die bepaling wordt deze code bij besluit van de Vlaamse regering "goedgekeurd".

Het gebruik van de term "goedkeuring" zou erop kunnen wijzen dat het hier gaat om een handeling van administratief toezicht op een overheid die, binnen haar eigen bevoegdheidssfeer, gemachtigd is om een op zichzelf staande beslissing te nemen. In die hypothese zou het besluit van de Vlaamse regering op zich geen reglementair karakter hebben, en zou de afdeling wetgeving onbevoegd zijn om over het voorgelegde ontwerp advies te geven.

Het gebruik van de term "voorstellen" wijst echter in een andere richting. Die term suggereert eerder dat de Vlaamse Raad voor reclame en sponsoring op radio en televisie geen op zichzelf staande beslissing neemt, doch zich ertoe beperkt een tekst te redigeren, welke uitgangspunt is voor een beslissing waarvoor de Vlaamse regering de exclusieve verantwoordelijkheid heeft. In die hypothese heeft het besluit van de Vlaamse regering, met inbegrip van de bijlage, een reglementair karakter, en is de afdeling wetgeving bevoegd om over het voorgelegde ontwerp advies te geven.

Geplaatst tegenover dit interpretatieprobleem, is de Raad van State van oordeel dat de term "voorstellen" een duidelijker indicator is voor de strekking van de gecoör-

.../...

dineerde decreten dan de term "goedkeuren". De term "voorstellen" kan immers moeilijk anders begrepen worden dan in de zin van het voorleggen van een tekst aan de beoordeling van een overheid die over de volle beslissingsbevoegdheid beschikt. De term "goedkeuren" daarentegen kan begrepen worden, niet enkel in de hiervóór genoemde specifieke zin, die met het goedkeuringstoezicht verband houdt, maar ook in de meer algemene zin van "vaststellen".

Ook de wetshistoriek wijst erop dat de term "voorstellen" de bedoeling van de decreetgever het best weergeeft. Artikel 93, § 1, 1^o, van de gecoördineerde decreten van 25 januari 1995, voorheen artikel 15, § 1, 1^o, van het decreet van 12 juni 1991, neemt in essentie de bepaling over welke voor het eerst was opgenomen in artikel 19, § 1, a), van de wet van 6 februari 1987 betreffende de radiodistributie- en de teledistributienetten en betreffende de handelspubliciteit op radio en televisie. Volgens die laatste bepaling moest de Raad voor handelspubliciteit op radio en televisie een code voor de handelspubliciteit op radio en televisie voorstellen, welke bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit goedgekeurd zou worden (1).

De wet van 6 februari 1987 is tot stand gekomen op basis van een op 23 mei 1985 ingediend wetsontwerp (2).

(1) Het besluit van de Vlaamse regering van 31 juli 1990 houdende goedkeuring van de code voor Handelspubliciteit op radio en televisie is ter uitvoering van die wetsbepaling genomen.

(2) Parl. St., Kamer, 1984-85, nr. 1222-1.

Dat wetsontwerp bevatte reeds de bepalingen die ongewijzigd in artikel 19, § 1, a), van de wet zouden voorkomen. De toenmalige regering bleek daarmee af te wijken van de tekst die voorkwam in een door de vorige regering opgesteld voorontwerp van wet "betreffende het uitzenden van handelspubliciteit door de instituten belast met de openbare radio- en televisiedienst" (1).

Volgens artikel 6, § 1, eerste streepje, van dat voorontwerp zou een Raad voor handelspubliciteit op radio en televisie een code dienen "op te stellen", en zou die code bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit worden "bekrachtigd". Het feit dat in het latere ontwerp precies ten aanzien van de te dezen relevante termen van de vroegere tekst is afgeweken, wijst erop dat de stellers van het ontwerp hebben willen vermijden dat de rol van de Koning beperkt zou worden tot die van het loutere bekrachtigen van een door de Raad voor handelspubliciteit opgestelde code. Bij gebreke van enige uiting van een afwijkend standpunt tijdens de parlementaire voorbereiding van het decreet van 12 juni 1991, moet de decreetgever geacht worden die opvatting mutatis mutandis te hebben overgenomen.

Uit de tekst van het decreet en uit de bedoeling van de decreetgever, zoals die uit de wetsgeschiedenis afgeleid kan worden, moet bijgevolg besloten worden dat de Vlaamse regering gemachtigd is om zelf de code voor reclame en sponsoring op radio en televisie vast te stellen, zij het

(1) Over dat voorontwerp had de Raad van State op 10 juni 1981 advies L. 14.167/VR gegeven. Een ontwerp was niet meer bij de Wetgevende Kamers ingediend.

op basis van een voorstel uitgaande van de Vlaamse Raad voor reclame en sponsoring op radio en televisie. Hieruit volgt dat het voorgelegde ontwerp van reglementaire aard is, en dat de adviesaanvraag mitsdien ontvankelijk is.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Hiervóór is erop gewezen dat de Vlaamse Raad voor reclame en sponsoring op radio en televisie weliswaar een code voorstelt, doch dat het de Vlaamse regering is die de verantwoordelijkheid draagt voor de inhoud van de code, en dat zij die code ook zelf vaststelt.

Hieruit volgt dat de regering gerechtigd is wijzigingen aan te brengen in de door de Raad voorgestelde tekst.

2. De bijlage bij het ontworpen besluit bestaat uit de tekst van de code voor reclame en sponsoring op radio en televisie, gevolgd door een toelichting.

Het is niet gebruikelijk een toelichting op te nemen in een besluit van reglementaire aard. Zo de regering van oordeel is dat bepaalde onderdelen van de toelichting essentieel zijn voor een goed begrip van de draagwijdte van de code, dienen die onderdelen in de tekst zelf van de code verwerkt te worden. Voor het overige zou de toelichting beter omgevormd worden tot een verslag aan de Vlaamse regering.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST.Opschrift.

In het licht van de interpretatiemoeilijkheid die naar aanleiding van het onderzoek van de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag is gebleken, zou het nuttig kunnen zijn om in het opschrift de woorden "de goedkeuring" te vervangen door "vaststelling".

In dat geval passe men de vermelding "Gezien om te worden gevoegd bij het besluit ...", onder de bijlage bij het ontworpen besluit, in dezelfde zin aan.

Aanhef.

1. De eerste aanhefverwijzing dient thans als volgt geredigeerd te worden :

"Gelet op de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 25 januari 1995, inzonderheid op artikel 93, § 1, 1^o;".

2. De tweede aanhefverwijzing dient te worden geschrapt. Het besluit van de Vlaamse regering van 31 juli 1991 vormt immers geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit, en wordt er evenmin door gewijzigd.

.../...

3. Vóór de verwijzing naar het advies van de Raad van State dient nog de volgende verwijzing te worden ingevoegd :

"Gelet op het voorstel van de Vlaamse Raad voor reclame en sponsoring op radio en televisie;".

Artikel 1.

Men redigere dit artikel als volgt :

"Art. 1. De code voor reclame en sponsoring op radio en televisie wordt vastgesteld overeenkomstig de bijlage bij dit besluit".

Artikel 3.

De gemachtigde ambtenaar heeft medegedeeld dat er geen redenen zijn om af te wijken van de normale regel inzake de inwerkingtreding van besluiten van de Vlaamse regering. Artikel 3 dient bijgevolg te worden weggelaten.

Bijlage.

Onder voorbehoud van de algemene opmerking 2 zijn bij de bijlage geen opmerkingen te maken.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	:	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
		D. VERBIEST,	staatsraden,
		P. LEMMENS,	
de Heer	:	A. ALEN,	assessoren van de
Mevrouw	:	Y. MERCHIEERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	:	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. CLEMENT, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.