

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 het recht op vrije nieuwsgaring en de uitzending van korte berichtgeving door de omroepen" (Parl. St., Vl. Raad, B.Z. 1995, nr. 82-1), heeft op 18 november 1996 (verenigde kamers) en op 13 mei 1997 (achtste kamer) het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET VOORSTEL

Het voorstel van decreet van de heren Van Wallendael en Decaluwé houdende regeling van het recht op vrije nieuwsgaring en de uitzending van korte berichtgeving door de omroepen vertoont gelijkenis met een voorstel van decreet van de heer Van der Maelen dat tijdens de vorige legislatuur was ingediend en waarover de Raad van State op 17 februari 1995 het advies L. 24.041/8 had gegeven (1).

Het voorstel strekt ertoe aan elke radio- of televisieomroep die geen exclusiviteitscontract heeft gesloten met de organisator van een "evenement", het recht te verlenen om klank- of beeldopnamen van het evenement uit te zenden. De duur van die uitzending, "korte berichtgeving" genoemd, is beperkt tot de tijd die nodig is voor de noodzakelijke informatie over het evenement, en mag in elk geval niet meer dan drie minuten bedragen.

De omroepen kunnen hetzij door henzelf gemaakte opnamen uitzenden, hetzij het signaal of de opnamen van de exclusiviteitshouder overnemen. In het laatste geval moet het logo van de exclusiviteitshouder tijdens de korte berichtgeving (op televisie) gepresenteerd worden.

(1) Parl. St., Vl. Raad, 1994-95, nrs. 633-1 en 633-2. Men raadplege eveneens het voorstel van decreet van de heer De Clerck houdende de organisatie van het recht van vrije nieuwsgaring voor de omroeporganisaties en de organisatoren van culturele of sportieve evenementen, en het advies L. 24.040/8 van 17 februari 1995, Parl. St., Vl. Raad, 1993-94, nrs. 577-1 en 577-2.

De korte berichtgeving is uitsluitend toegestaan in journaals en in regelmatig geprogrammeerde actualiteitenprogramma's.

Het voorstel strekt er voorts toe aan elke omroep het recht te verlenen om, tegen redelijk overeen te komen voorwaarden, "het actuele klank- en beeldmateriaal van andere omroepen dat onmiddellijk verband houdt met nieuwsfeiten", ter beschikking te krijgen, zulks met het oog op uitzending in een actualiteitenprogramma.

Kennelijk moet dit voorstel van decreet gelezen worden in samenhang met het wetsvoorstel van de heer Van der Maelen betreffende het recht van vrije informatie-garing en de uitzending van korte berichtgeving (1). Dat wetsvoorstel vertoont gelijkenis met een wetsvoorstel van de heer Van der Maelen dat tijdens de vorige legislatuur was ingediend en waarover de Raad van State op 20 januari 1995 het advies L. 24.044/VR had gegeven (2).

(1) Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 333-1.

(2) Parl. St., Kamer, 1994-95, nrs. 1657-1 en 1657-3.

ALGEMENE OPMERKINGEN IN VERBAND MET DE BEVOEGDHEID VAN DE
VLAAMSE GEMEENSCHAP

A. 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 desaanvaande was genuanceerd :

"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

(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.

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 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 verfining 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.

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" (2).

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

(2) 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,

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 :

"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 Gemeen-

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.

schappen 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.

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 terugkeer-

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

de 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.

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.

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, "afhan-

(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.

kelijk 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.

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

(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.

ter precisering van de door de federale wetgever vastgestelde minimumnormen.

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).

(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.

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 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).

(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.

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".

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,

(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.

wat de twee genoemde media betreft, deels door de federale overheid, deels door de gemeenschappen moest gebeuren (1).

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 (2).

(1) Advies L. 24.043/VR, geciteerd, pp. 7-8; advies L. 24.044/VR, geciteerd, pp. 8-9.

(2) 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.

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 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.

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

C. Evaluatie van de jurisprudentie

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

(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.

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.

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 réservées 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.

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

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 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 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.).

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.

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 zijn. Er is geen criterium dat toelaat met zekerheid uit te

(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.

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".

.../...

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.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

1. Volgens de toelichting bij het voor advies voorgelegde voorstel van decreet gaan de indieners uit van de bedreiging van het recht op informatie door exclusiviteitsovereenkomsten. Dergelijke overeenkomsten blijken een wapen te zijn in de concurrentiestrijd tussen omroepen. Met hun voorstel wensen de indieners de voordelen van exclusiviteitsovereenkomsten voor de houders ervan te beperken.

Het voorstel is in de eerste plaats gericht op de bescherming van de belangen van bepaalde omroepen. Elke omroep die beantwoordt aan bepaalde voorwaarden, krijgt het recht van vrije toegang tot een evenement en van opname ervan ("recht op vrije nieuwsgaring"), met name als er m.b.t. het evenement een exclusiviteitsovereenkomst is. De opname kan gebruikt worden voor de uitzending van een "korte berichtgeving" over het evenement. Elke omroep krijgt bovendien het recht om het signaal of de opnamen van een exclusiviteitshouder over te nemen, eveneens met het oog op de uitzending van een korte berichtgeving.

Het voorstel sluit aldus aan bij aanbevelingen van o.m. het Comité van Ministers van de Raad van Europa (1) en

(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

van het Europees Parlement (1). 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 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" (2). Ook het vigerende artikel 76 van de gecoördineer-

een bepaalde geografische zone, en beoogt zij de bescherming van de belangen van omroepen die in een ander land gevestigd zijn.

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

.../...

de 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 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).

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.

- (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

.../...

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 kennelijk gelezen worden in samenhang met het voorstel van wet van de heer Van der Maelen betreffende het recht van vrije informatie-garing en de uitzending van korte berichtgeving (zie de beschrijving van de strekking van het voorliggende voorstel).

Dit verklaart allicht waarom in het voor advies voorgelegde voorstel geen bepaling voorkomt waarin omschreven wordt wat onder het recht op vrije nieuwsgaring en op de uitzending van korte berichtgeving verstaan moet worden. Zulke bepaling komt wel voor in artikel 3, § 1, van het voornoemde voorstel van wet (1).

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).

(1) Artikel 3, § 1, eerste en tweede lid, van het voorstel van wet luidt als volgt :

.../...

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 een bepaling opgenomen zou worden, geïnspireerd door die van het voorstel van wet.

Bij de formulering van zulke bepaling zou uitdrukkelijk aangegeven moeten worden of de aan de omroepen toegekende rechten gelden ten aanzien van gelijk welk evenement, dan wel of die rechten enkel gelden ten aanzien van evenementen waarbij de organisator met één of meer omroepen een exclusiviteitsovereenkomst heeft gesloten (1).

Gelet op de inhoud van de voorgestelde regeling en op de toelichting erbij, kan aangenomen worden dat de indieners van het voorstel van de tweede hypothese vertrekken (zie hiervóór, opmerking 1). Dit neemt niet weg dat het

"Elke omroep heeft het recht op vrije informatie-garing en korte berichtgeving over evenementen.

Dit recht houdt in : de vrije toegang tot het evenement, het recht om opnamen te maken en het recht om, tegen een billijke vergoeding voor de technische kosten, de opnamen of het signaal van de exclusiviteits-houder ter beschikking te krijgen, dit met het oog op een korte berichtgeving".

- (1) Het is de laatste hypothese die ten grondslag ligt aan de hiervóór genoemde aanbeveling nr. R(91)5 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van 11 april 1991 en aan de hiervóór genoemde resolutie van het Europees Parlement van 22 mei 1996.

.../...

duidelijkheidshalve beter is dit ook met zoveel woorden te bepalen.

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 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).

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 (2).

Niettemin dient de decreetgever zich af te vragen, met het oog op het nastreven van het evenwicht tussen de

(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.

(2) 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^o, en § 2, en 46, 2^o, van de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten.

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 (1).

7. Het voorgestelde decreet legt verplichtingen op aan "exclusiviteitshouders" en aan organisatoren van een "evenement". Het territoriale toepassingsgebied van het decreet blijkt te worden bepaald door de wijze waarop de begrippen "exclusiviteitshouder" en "evenement" omschreven zijn.

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

7.1. Wat de "exclusiviteitshouders" betreft, gaat het om "omroepen" die voor een evenement exclusieve uitzendrechten hebben verworven (artikel 2, 2°). Uit de definitie van het begrip "omroep" blijkt dat hiermee alle "Belgische" omroepen bedoeld worden, alsmede alle omroepen "gemachtigd door de regering van een andere lidstaat van de Europese Unie dan België", hierna "Europese" omroepen genoemd (artikel 2, 1°).

De aandacht van de decreetgever wordt erop gevestigd dat hij territoriaal bevoegd geacht kan worden om i.v.m. het recht op korte berichtgeving verplichtingen op te leggen aan alle omroepen die, hetzij door de Vlaamse Gemeenschap opgericht of erkend zijn, hetzij programma's verzorgen die door een door de Vlaamse Gemeenschap erkende kabelmaatschappij worden doorgegeven (1). De decreetgever heeft aan "alle" omroepen trouwens reeds verplichtingen opgelegd i.v.m. de inhoudelijke kwaliteit waaraan hun programma's moeten beantwoorden (2).

De decreetgever dient zich af te vragen of niet alle bedoelde omroepen aan de toepassing van het voorgestelde decreet onderworpen moeten worden. Zoals het

(1) Uiteraard gaat het, meer bepaald wat de omroepen van de tweede categorie betreft, enkel om de programma's die via de kabel in Vlaanderen gevolgd kunnen worden, niet om de programma's die via de kabel enkel in het buitenland gevolgd kunnen worden.

(2) Zie artikel 78 van de gecoördineerde decreten betreffende de radio-omroep en de televisie.

voorstel geformuleerd is, bestaat bijvoorbeeld het risico dat een niet-"Europese" omroep exclusieve rechten verworven heeft op een evenement georganiseerd in het Nederlandse taalgebied (1), en dat de door die omroep verzorgde uitzendingen niet de hele Vlaamse bevolking, of een substantieel deel ervan, zouden bereiken. Die vaststelling lijkt niet te verenigen met de algemene opzet van het voorstel.

7.2. Uit de definitie van het begrip "evenement" blijkt dat het voorgestelde decreet enkel van toepassing is op evenementen die "in het Nederlands taalgebied" plaatsvinden.

In zoverre het decreet verplichtingen oplegt aan organisatoren van evenementen, is de Vlaamse Gemeenschap in elk geval bevoegd ten aanzien van evenementen die plaatsvinden in het Nederlands taalgebied. De aandacht moet er evenwel op gevestigd worden dat de Vlaamse Gemeenschap ook bevoegd is ten aanzien van 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). De vraag rijst of het voorgestelde decreet ook niet toegepast moet kunnen worden op dergelijke instellingen die evenementen in Brussel organiseren.

In zoverre het decreet verplichtingen oplegt aan exclusiviteitshouders, met name de verplichting om klank- of beeldmateriaal af te staan aan andere omroepen, gelden die

(1) Men denke aan wereldevenementen, zoals Olympische Spelen, wereldkampioenschappen, e.d.

verplichtingen eveneens slechts i.v.m. evenementen die plaatsvinden in het Nederlands taalgebied. Ook hier rijst de vraag of die beperking wel strookt met de algemene opzet van het voorstel (1).

Bijzondere opmerkingen

Artikel 1

Men redigere dit artikel beter als volgt :

"Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid."

Artikel 2

1. Volgens artikel 2, 1^o, moet onder "omroep" worden verstaan : "elke radio- en televisieomroep van of erkend door de Vlaamse Gemeenschap, elke radio- en televisieomroep van of erkend door de andere gemeenschappen in België en elke buitenlandse radio- en televisieomroep, gemachtigd door de regering van een andere lidstaat van de Europese Unie dan België".

(1) Men denke bijvoorbeeld aan een buitenlandse wielervedstrijd waarvoor een zender die in Vlaanderen op de kabel komt, exclusieve rechten heeft. Volgens de tekst van het voorstel kan geen enkele omroep terzake een recht van korte berichtgeving doen gelden.

1.1. Uit die bepaling volgt dat de bij het voorgestelde decreet toegekende rechten ingeroepen kunnen worden door alle Vlaamse, "Belgische" en "Europese" omroepen, ongeacht of ze al dan niet in Vlaanderen via de kabel te beluisteren of te bekijken zijn. Dit zou tot gevolg hebben dat al die omroepen het recht hebben om opnamen te maken van evenementen die in het Nederlands taalgebied plaatsvinden, en om beeld- of klankmateriaal te verkrijgen van een exclusiviteitshouder die onder de toepassing van het voorgestelde decreet valt.

De decreetgever dient zich ervan bewust te zijn dat het voordeel van de voorgestelde regeling aldus aan een erg ruime groep van omroepen wordt toegekend.

Mocht de decreetgever menen dat het aangewezen is dit voordeel voor te behouden aan een meer beperkte groep van omroepen, dan zou hij bijvoorbeeld kunnen bepalen dat de in het decreet bedoelde rechten enkel ingeroepen kunnen worden door de omroepen die, voor zover zij exclusiviteitsrechten hebben, ook aan de verplichtingen van het decreet onderworpen zijn (1). Een andere werkwijze zou erin kunnen bestaan dat de rechten slechts toegekend worden aan omroepen die, op grond van de op hen toepasselijke wetgeving, onderworpen zijn aan soortgelijke verplichtingen als die welke in het voorgestelde decreet bedoeld zijn (wederkerigheidsbeginsel).

(1) Zie hierover algemene opmerking 7.1.

1.2. Vanuit wetgevingstechnisch oogpunt zou het beter zijn de definitie van het begrip "omroep" uit artikel 2 weg te laten, en de rechthebbende omroepen op te sommen in het artikel waarin de rechten in het algemeen worden omschreven (zie algemene opmerking 3).

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.

1.3. In de tekst vervange men alleszins de woorden "gemachtigd door de regering van een andere lidstaat van de Europese Unie dan België" door "gemachtigd door de overheid van een andere Lid-Staat van de Europese Gemeenschap". Het staat immers niet aan de Vlaamse decreetgever om te bepalen dat de bevoegde overheid in de andere Europese Staten de regering is.

2. Volgens artikel 2, 2°, dient onder "exclusiviteitshouder" te worden verstaan : "de omroep die voor een evenement de exclusieve uitzendrechten heeft verworven".

2.1. Zoals tijdens de hoorzittingen van het Vlaams Parlement is opgemerkt, houdt deze definitie geen rekening met het feit dat er voor eenzelfde evenement meer dan één exclusiviteitshouder kan zijn, naar gelang van het uitzendrecht waarover het gaat (live-rechten, samenvattingsrechten,

.../...

rechten voor een journaaluitzending) (1). De definitie zou op dit punt aangepast moeten worden, bijvoorbeeld door de vervanging van de woorden "de exclusieve uitzendrechten" door "exclusieve uitzendrechten".

Voorts zou het voorstel aangevuld moeten worden met een bepaling die het mogelijk maakt uit te maken op welke van de verschillende exclusiviteitshouders met betrekking tot eenzelfde evenement de in het voorstel bedoelde verplichtingen rusten.

2.2. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de definitie van het begrip "droits d'exclusivité" in de aanbeveling nr. R(91)5 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa 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", verwijst de definitie van het begrip "exclusiviteitshouder" in artikel 2, 2°, van het voorstel niet naar de contractuele verwerving van bepaalde rechten, maar naar de verwerving ervan, zonder meer.

(1) Uiteenzettingen van mevrouw Vercruysse en van de heer Huyse, geciteerd verslag, pp. 38 en 92. Zie in dezelfde zin reeds het advies van de Vlaamse Mediaraad van 29 maart 1996, nr. 96/04, over news access en beperking van exclusiviteitsrechten.

Het is de vraag of de indieners van het voorstel hiermee ook willen verwijzen naar de louter feitelijke verwerving van exclusieve uitzendrechten (1).

Indien dit niet het geval is, precisere men uitdrukkelijk dat het moet gaan om rechten die contractueel zijn verworven.

2.3. In verband met de vraag in hoeverre buitenlandse omroepen onderworpen worden aan de verplichtingen opgelegd bij het voorgestelde decreet, wordt verwezen naar algemene opmerking 7.1.

3. Artikel 2, 3°, bevat een omschrijving van het begrip "korte berichtgeving". Hieronder moet verstaan worden : "de uitzending door een omroep die geen exclusiviteitscontract heeft gesloten met de organisator, van klank- of beeldopnamen van een evenement, beperkt tot de tijd die nodig is om kort verslag uit te brengen van dat evenement".

3.1. Indien ingegaan wordt op de suggestie om in het voorstel een algemene bepaling op te nemen waarin het recht op een korte berichtgeving wordt erkend (zie algemene opmerking 3), is de definitie van het begrip "korte berichtgeving" overbodig, mede gelet op hetgeen i.v.m. de duur ervan verder bepaald wordt in artikel 3 van het voorstel.

(1) Men denke bijvoorbeeld aan de situatie waarin slechts één omroep het de moeite waard vond om van een evenement een opname te maken.

In de bedoelde hypothese kan artikel 2, 3°, dus weggelaten worden.

3.2. Subsidiair zij opgemerkt dat het, gelet op de definitie vervat in artikel 2, 2°, beter is de woorden "die geen exclusiviteitscontract heeft gesloten met de organisator" te vervangen door "die geen exclusiviteitshouder is".

4. In artikel 2, 4°, wordt het begrip "nieuwsfeit" omschreven als "een actuele gebeurtenis die in de actualiteit staat, met een informatieve betekenis, maar die geen evenement is".

4.1. Dit begrip komt verder alleen aan bod in artikel 8 van het voorstel. Een definitie in artikel 2 is derhalve niet nodig (1).

4.2. Zoals het begrip "nieuwsfeit" gedefinieerd is, zou een evenement geen nieuwsfeit kunnen zijn. Dit strookt niet met de realiteit.

Zo het de bedoeling is dat de regeling die geldt voor nieuwsfeiten (artikel 8), niet toegepast wordt op evenementen, kan dit beter met zoveel woorden bepaald worden. In de omschrijving van het begrip "nieuwsfeit" kan dan de bepaling dat het niet mag gaan om een evenement, weggelaten worden.

(1) Uiteraard is een definitie in het geheel niet op haar plaats in het voorstel, indien de decreetgever zou menen dat artikel 8 uit het voorstel weggelaten moet worden. Zie hierover opmerking 2 bij artikel 8.

5. Volgens artikel 2, 5°, dient onder "actualiteitenprogramma" verstaan te worden : "een informatief programma, gewijd aan actuele evenementen".

Zoals het begrip gedefinieerd is, zou het niet kunnen slaan op een programma dat gewijd is aan nieuwsfeiten. Dit is allicht niet de bedoeling van de indieners van het voorstel, mede gelet op het feit dat het begrip "actualiteitenprogramma" gebruikt wordt in artikel 8.

6. Artikel 2, 6°, geeft een definitie van het begrip "evenement". Dit begrip verwijst naar "een voor het publiek toegankelijke gebeurtenis of bijeenkomst met een informatieve betekenis die in het Nederlands taalgebied plaatsvindt en die een afgerond geheel vormt met een natuurlijk begin en einde; als een evenement zich uitstrekt over meerdere dagen, wordt elke dag als een afzonderlijk evenement beschouwd".

6.1. Anders dan de genoemde aanbeveling nr. R(91)5 van het Comité van Ministers van 11 april 1991 en de genoemde resolutie van het Europees Parlement van 22 mei 1996 (1), beperkt het voorstel de regeling niet tot evenementen met een bijzonder belang. Het is voldoende dat het gaat om een evenement "met een informatieve betekenis".

(1) De aanbeveling heeft het over een "événement majeur", d.i. een evenement dat door een omroep beschouwd wordt als zijnde van bijzonder belang ("d'un intérêt particulier") voor zijn publiek. De resolutie heeft het over "evenementen met een groot belang voor het publiek" (§ 6).

Tijdens de hoorzittingen in het Vlaams Parlement is gewezen op het belang van de omschrijving van het begrip "evenement" en werd op een sluitende definitie aangedrongen, met het oog op het oplossen van eventuele betwistingen (1).

De Raad van State is van oordeel dat de persvrijheid met zich brengt dat elke omroep in beginsel zelf moet bepalen welke gebeurtenis een zodanige nieuwswaarde heeft dat hij daarover bericht meent te moeten geven aan het publiek. Het stellen van te strenge eisen aan de evenementen die voor de toepassing van de voorgestelde regeling in aanmerking komen, lijkt met dit uitgangspunt moeilijk verzoenbaar. De benadering die in het voor advies voorgelegde voorstel gevolgd wordt, lijkt daarentegen het best met de persvrijheid overeen te stemmen.

6.2. In zoverre het voorstel de territoriale reikwijdte ervan beperkt tot evenementen die in het Nederlands taalgebied plaatsvinden, wordt verwezen naar de algemene opmerking 7.2.

Als, ten gevolge van die opmerking, de vereisten inzake de localisatie van het evenement verschillend geregeld zouden worden i.v.m. de verplichtingen opgelegd aan exclusiviteitshouders en i.v.m. die opgelegd aan organisatoren (zie dezelfde algemene opmerking), dan zou het beter zijn om de territoriale omschrijving van het evenement te preciseren in de definitie van "exclusiviteitshouder" resp. "organisator" (artikel 2, 2° en 8°).

(1) Zie met name de uiteenzetting van de heer Neels, geciteerd verslag, p. 29.

6.3. 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, onder meer voor de toepassing van de regel van de korte berichtgeving (artikel 3 van het voorstel) (1).

7. Volgens artikel 2, 8°, dient onder de term "open-netomroepen" te worden verstaan : "omroepen die in niet gecodeerde vorm programma's uitzenden".

7.1. Dit begrip komt verder alleen aan bod in artikel 6 van het voorstel. Een definitie in artikel 2 is derhalve niet nodig.

7.2. Tijdens de hoorzittingen in het Vlaams Parlement is opgemerkt dat de definitie van het begrip "open-netomroepen" "niet helemaal correct is", omdat in een digitale omgeving elke omroep zijn programma's gecodeerd zal uitzenden (2).

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

(2) Uiteenzetting van mevrouw Vercruysse, geciteerd, pp. 38-39.

Om aan die opmerking tegemoet te komen, zouden in artikel 6 de woorden "open-netomroepen" bijvoorbeeld vervangen kunnen worden door "omroepen die geen betaal-omroep" zijn (1).

Artikel 3

1. Het is blijkbaar de bedoeling van de indieners van het voorstel dat de duur van de korte berichtgeving beperkt is tot de tijd die nodig is om de noodzakelijke informatie over het evenement uit te zenden (relatief criterium), met dien verstande dat die duur in elk geval niet meer dan drie minuten klank- of beeldmateriaal van het evenement mag bevatten (absoluut criterium).

De redactie van het artikel zou duidelijker van het onderling verband tussen de twee criteria blijk kunnen geven.

2. In verband met de beoordeling van de duur die "nodig" is, moet opgemerkt worden dat die beoordeling in beginsel staat aan de omroep die zich beroept op zijn recht van korte berichtgeving.

(1) Zie in die zin de suggestie van de Vlaamse Mediaraad, advies nr. 96/04 van 29 maart 1996.

Zulks sluit evenwel niet uit dat de exclusiviteitshouder zich zal kunnen verzetten tegen een beoordeling die kennelijk onredelijk is.

3. Het stellen van een absolute maximumgrens aan de duur van een korte berichtgeving 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 o.m. met de aard van het evenement, de duur ervan (1), de aard van de uitzending (2), enzovoorts.

Artikel 4

1. In het eerste lid wordt de algemene regel vastgesteld dat de omroep autonoom de inhoud van zijn korte

(1) Sommige evenementen duren een lange tijd, andere kunnen zelfs korter zijn dan drie minuten.

(2) Volgens artikel 7, § 1, van het voorstel is een korte berichtgeving toegestaan, hetzij in een journaal, hetzij in een actualiteitenprogramma.

berichtgeving bepaalt. Het tweede lid betreft de hypothese waarin de omroep het signaal of de opnamen van de exclusiviteitshouder overneemt.

Zoals artikel 4 is geformuleerd, kan daaruit niet met zekerheid afgeleid worden of de rechthebbende omroep de keuze heeft tussen het maken van eigen opnamen en het overnemen van de opnamen van de exclusiviteitshouder, dan wel of de rechthebbende omroep in beginsel (enkel) het recht heeft om eigen opnamen te maken, en hij slechts in geval van onmogelijkheid daartoe (1) de opnamen van de exclusiviteitshouder kan verkrijgen.

De tekst zou op dit punt gepreciseerd moeten worden, om elke dubbelzinnigheid terzake uit te sluiten.

De decreetgever zou zich bij het kiezen voor de ene of de andere oplossing moeten laten leiden door het evenredigheidsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat de rechten van de exclusiviteitshouder niet méér aangetast mogen worden dan nodig om het doel van de voorgestelde regeling te bereiken.

2. In verband met het maken van eigen opnamen door rechthebbende omroepen, houdt het voorstel geen enkele regeling in m.b.t. tot de wijze waarop dat recht uitgeoefend moet worden.

(1) Zie artikel 6 van het voorstel.

Het voorstel zou op dit punt best aangevuld worden. Met name kan gedacht worden aan een bepaling die de voorrang van de exclusiviteitshouders bevestigt, bijvoorbeeld bij het kiezen van de plaats voor het opstellen van camera's en verslaggevers.

3. In verband met de overname van het signaal of de opnamen van de exclusiviteitshouder, is tijdens de hoorzittingen in het Vlaams Parlement de vraag gerezen of de ter beschikking te stellen klankopnamen enkel de zogenaamde "international sound" (geluid van de ambiance) omvatten, dan wel of daartoe ook de commentaarstem van de exclusiviteitshouder behoort (1).

Om betwistingen te vermijden, zou die kwestie best in de tekst zelf van het voorgestelde decreet geregeld worden. Vanuit het oogpunt van het evenredigheidsbeginsel lijkt de eerste oplossing overigens het meest in aanmerking te komen.

Artikel 5

1. Volgens dit artikel moet de omroep, in geval van overname van het signaal of de opnamen van de exclusiviteitshouder, het logo van de exclusiviteitshouder presenteren.

(1) Uiteenzetting van de heer Vandenhaute, geciteerd verslag, p. 90.

1.1. Deze bepaling heeft kennelijk enkel betrekking op televisie-uitzendingen.

In verband met radio-uitzendingen zou bepaald kunnen worden dat de naam van de exclusiviteitshouder vermeld moet worden (1).

1.2. In de praktijk blijkt het niet altijd wenselijk te zijn om het logo op het scherm te vermelden, hetgeen verklaart waarom afwijkende regelingen overeengekomen worden (2).

Het verdient dan ook aanbeveling om te voorzien in de mogelijkheid van afwijking, in onderlinge overeenstemming tussen de omroep en de exclusiviteitshouder (3).

2. Het voorstel bevat geen enkele regeling in verband met de vergoeding die eventueel betaald moet worden aan de exclusiviteitshouder, in geval van overname van diens signaal of opnamen. Uit het evenredigheidsbeginsel lijkt voort te vloeien dat het voorstel op dit punt aangevuld moet worden.

(1) Zie beginsel 3, c, van de aanbeveling R(91)5 van het Comité van Ministers van 11 april 1991.

(2) Zie de uiteenzetting van de heer Vandenhaute, geciteerd verslag, p. 90.

(3) Zie in dezelfde zin beginsel 3, c, van de aanbeveling R(91)5.

Men precisere in dat verband of de vergoeding enkel bestaat in een bijdrage in de productiekosten, dan wel of ze ook een bijdrage in de uitzendrechten kan omvatten. Gelet op het oogmerk van de voorgestelde regeling, zou het logisch zijn enkel de productiekosten in aanmerking te nemen (1).

Overigens moet opgemerkt worden dat het voorstel evenmin voorziet in een vergoeding van de organisator, indien een omroep op grond van de voorgestelde regeling eigen opnamen maakt en het aldus uitgeoefende recht van toegang voor de organisator bijkomende kosten met zich brengt (2). Ook op dit punt zou het voorstel best aangevuld worden (3).

Artikel 6

1. Dit artikel heeft betrekking op de situatie waarin "het recht van vrije toegang en opname beperkt dient te worden".

(1) Men vergelijk met beginsel 4, 1., van de aanbeveling R(91)5.

(2) Zie beginsel 4, 2., van de aanbeveling R(91)5.

(3) Zie artikel 3, § 3, van het genoemde voorstel van wet van de heer Van der Maelen.

In het voorstel zou bepaald moeten worden onder welke voorwaarden een dergelijke beperking geoorloofd is (1).

2. Het artikel bepaalt dat, in geval van beperkte toegang tot het evenement, voorrang verleend moet worden "aan de open-netomroepen en in de eerste plaats aan de omroepen die zich tot de gehele Vlaamse Gemeenschap richten".

2.1. Met betrekking tot de term "open-netomroepen" wordt verwezen naar opmerking 7.2. bij artikel 2.

2.2. Tijdens de hoorzittingen in het Vlaams Parlement is door een vertegenwoordiger van de regionale omroepen aangevoerd dat artikel 6 een ongeoorloofde discriminatie ten nadele van die omroepen inhoudt (2). Daarop is door een van de mede-indieners van het voorstel verklaard dat de tekst van artikel 6 de bedoeling van de indieners niet correct weergeeft, en dat die "fout" bij wege van amendement hersteld zou worden. Meer bepaald zou de tekst moeten bepalen dat voor evenementen in het zendgebied van een

(1) Volgens het voorstel van wet van de heer Van der Maelen kan het recht van vrije toegang en opname "door de organisator slechts in (een) uitzonderlijk geval, en uitsluitend om redenen van veiligheid en voorkoming van hinder voor het verloop van het evenement, beperkt worden" (artikel 3, § 2).

(2) Uiteenzetting van de heer Op de Beeck, geciteerd verslag, p. 62.

bepaalde regionale omroep, die omroep een gelijkwaardig recht van toegang zou genieten (1).

Een in die zin geamendeerde tekst zou ongetwijfeld beter beantwoorden aan de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie.

2.3. Het voorstel bevat geen regeling voor het geval er slechts één omroep toegelaten kan worden, en de twee omroepen die zich tot de hele Vlaamse Gemeenschap richten, tot het evenement toegelaten wensen te worden (2). Die kwestie is wel aan bod gekomen tijdens de hoorzittingen (3).

Het komt de Raad van State voor dat er geen pertinente motieven zijn, die een voorrang ten gunste van de openbare omroep, alleen maar omwille van diens statuut, kunnen verantwoorden. Het zou dan ook wenselijk zijn dat in het decreet de criteria bepaald worden, op grond waarvan de organisator verplicht zou kunnen worden aan de ene of de andere omroep voorrang te verlenen. In het licht van de doelstellingen van het voorgestelde decreet, zou het logisch zijn dat de voorrang toekomt aan de omroep die het grootste

(1) Uiteenzetting van de heer Decaluwé, geciteerd verslag, pp. 62-63.

(2) Als het voorstel geamendeerd wordt in de zin als besproken in opmerking 2.2, zal een samenloop ook mogelijk zijn met een regionale omroep.

(3) Zie o.m. de uiteenzettingen van de heren Voorhoof en Neels, geciteerd verslag, pp. 31 en 32.

bereik heeft, waarbij dan zowel met de ontvangst via antenne als met de ontvangst via de kabel rekening gehouden moet worden. Mocht de decreetgever oordelen dat de organisator, in geval van samenloop van verscheidene gelijkwaardige omroepen, vrij zou kunnen kiezen, dan zou dit best met zoveel woorden bepaald worden.

Artikel 7

1. Volgens paragraaf 1 is de korte berichtgeving slechts toegestaan in journaals en in regelmatig geprogrammeerde actualiteitenprogramma's.

Zo het de bedoeling is dat de korte berichtgeving niet toegestaan wordt voor extra-nieuwsuitzendingen (1), schrijve men : "in regelmatig geprogrammeerde journaals en actualiteitenprogramma's".

2. Paragraaf 2 bevat een regeling in verband met het tijdstip waarop het recht van korte berichtgeving uitgeoefend kan worden. In geval van overname van het signaal of de opname van de exclusiviteitshouder, geniet deze laatste steeds het recht van eerste uitzending (eerste lid); indien de omroep de opnamen zelf gemaakt heeft, mag hij het tijdstip van uitzending vrij kiezen (tweede lid).

(1) Zie de vraag in dit verband van de heer Huyse, geciteerd verslag, p. 93.

2.1. De regeling inzake het embargo, bedoeld in het eerste lid, dient verduidelijkt te worden. Zo zou bepaald moeten worden of de exclusiviteitshouder de prioriteit slechts geniet tot aan de beëindiging van een rechtstreekse uitzending, dan wel of hij die prioriteit behoudt tot aan de latere uitzending van een verslag over het evenement, in een journaal of een actualiteitenprogramma (1).

De vraag rijst ook of niet voorzien moet worden in een regeling voor het geval de exclusiviteitshouder geen effectief gebruik maakt van zijn uitzendrecht (2). Bij gebrek aan zulke regeling zou de exclusiviteitshouder de korte berichtgeving door andere omroepen voor onbepaalde tijd kunnen tegenhouden.

2.2. Paragraaf 2, tweede lid, voert een afwijking van de prioriteitsregel in, voor het geval de omroep zelf de opnamen heeft gemaakt.

(1) De Vlaamse Mediaraad suggereert in dit verband de volgende tekst : "In geval van overname van het signaal of van de opname van de exclusiviteitshouder, mag de omroep de korte berichtgeving brengen zodra de exclusiviteitshouder het evenement geheel of gedeeltelijk, en al dan niet rechtstreeks, een eerste keer heeft uitgezonden" (advies nr. 96/04 van 29 maart 1996).

(2) Zie artikel 4 van het voorstel van wet van de heer Van der Maelen.

Het is de Raad van State niet duidelijk om welke reden de exclusiviteitshouder in een dergelijk geval zijn recht van eerste uitzending verliest (1). Voor die regeling wordt in de toelichting bij het voorstel geen verantwoording gegeven.

De Raad van State meent te moeten opmerken dat volgens beginsel 3, b, van de aanbeveling nr. R(91)5 van het Comité van Ministers van 11 april 1991 de prioriteit van de exclusiviteitshouder in alle gevallen blijft bestaan. Het handhaven van diens prioriteit kan trouwens gezien worden als een element dat deel uitmaakt van het evenwicht tussen de belangen van de exclusiviteitshouder en die van de andere omroepen.

Overigens wordt met de besproken bepaling een verschil in behandeling tussen exclusiviteitshouders ingevoerd, naargelang het gaat om een geval waarin hun signaal of opname wordt overgenomen, dan wel om een geval waarin een andere omroep eigen opnamen heeft gemaakt. De Raad van State betwijfelt of voor dat verschil in behandeling pertinente redenen aangevoerd kunnen worden.

2.3. Tijdens de hoorzittingen in het Vlaams Parlement is gewezen op de bijzondere situatie van de regionale

(1) Zie de kritische beschouwingen van de heren Neels, Abrams en Vandenhoute tijdens de hoorzittingen in het Vlaams Parlement, geciteerd verslag, pp. 19, 52 en 100.

omroepen, voor dewelke artikel 7, § 2, van het voorstel "onoverkomelijk" zou zijn (1).

De decreetgever dient na te gaan of die vaststelling niet noopt tot een bijzondere regeling ten voordele van die omroepen.

3. Paragraaf 3 voert het verbod in van heruitzending, "los van de actualiteitsgebeurtenis". Op dat verbod bestaan er uitzonderingen, enerzijds wanneer er een directe band bestaat tussen de inhoud van de korte berichtgeving en een andere actualiteitsgebeurtenis, anderzijds wanneer de heruitzending bedoeld is voor een overzichtsprogramma.

3.1. Alhoewel paragraaf 3 enkel betrekking heeft op de heruitzending, kan uit het genoemde verbod afgeleid worden dat ook de eerste uitzending (in beginsel) binnen een bepaalde periode na het evenement moet plaatsvinden. Het zou aanbeveling verdienen om zulks uitdrukkelijk te bepalen.

3.2. De bepaling volgens welke een korte berichtgeving niet (her)uitgezonden mag worden "los van de actualiteitsgebeurtenis", is onvoldoende precies. Vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid zou het beter zijn om te bepalen welke termijn (in dagen of in uren) bedoeld wordt. Volgens de toelichting hebben de indieners een termijn van 24 uur voor ogen, welke in het weekend verlengd wordt tot 48 uur.

(1) Uiteenzetting van de heer Op de Beeck, geciteerd verslag, p. 63.

Artikel 8

1. Dit artikel erkent het recht van elke omroep om, tegen redelijk overeen te komen voorwaarden, het actuele klank- en beeldmateriaal van andere omroepen, dat onmiddellijk verband houdt met "nieuwsfeiten", ter beschikking te krijgen, met het oog op uitzending in een actualiteitenprogramma.

In tegenstelling tot de voorgaande bepalingen van het voorstel, handelt dit artikel niet over voor het publiek toegankelijke evenementen, maar over "nieuwsfeiten", van welke aard ook (zie de definitie van het begrip "nieuwsfeit" in artikel 2, 4°, van het voorstel).

Uit de toelichting blijkt voorts dat de indieners van het voorstel nieuwsfeiten beogen, waaromtrent een omroep een exclusiviteitsovereenkomst heeft (1). Die precisering zou best in de tekst zelf van het voorstel aangebracht worden.

2. Tijdens de hoorzittingen in het Vlaams Parlement is artikel 8 voorwerp geweest van hevige kritiek van de zijde van bepaalde omroepen, meer bepaald omdat het tot

(1) Men denke bijvoorbeeld aan een exclusief interview.

gevolg zou hebben dat het creatieve werk van een journalist erdoor ontmoedigd zou worden (1).

De vraag of een regeling als bedoeld in artikel 8 in het voorgestelde decreet opgenomen moet worden, is in de eerste plaats een kwestie van opportuniteit, welke ter beoordeling van de decreetgever staat. Deze moet daarbij echter de grenzen eerbiedigen, welke voortvloeien uit de persvrijheid.

Wat dit laatste betreft, stelt de Raad van State vast dat tegenover de persvrijheid van de omroep die de oorspronkelijke opname gemaakt heeft, het recht op informatie van het publiek staat. Aan het recht op informatie komt een bijzonder gewicht toe wanneer het gaat, zoals te dezen, om "nieuwsfeiten". Het toekennen van een recht van overname van het klank- en beeldmateriaal door andere omroepen kan in dat recht op informatie een principiële verantwoording vinden.

Niettemin moet ervoor gezorgd worden dat de rechten van de eerste omroep voldoende geëerbiedigd blijven. De indieners van het voorstel gaan er kennelijk van uit dat aan dat vereiste wordt voldaan door de bepaling dat de overname van klank- en beeldmateriaal moet gebeuren "tegen redelijk overeen te komen voorwaarden". Die bepaling is echter te vaag, en verschaft de eerste omroep nauwelijks rechten. De decreetgever zou zelf de minimale voorwaarden moeten bepalen, o.m. inzake vergoeding, duur van de uitzending, en prioriteit van het uitzendrecht.

(1) Zie de uiteenzettingen van de heren Deslé en Op de Beeck, geciteerd verslag, pp. 53-56 en 63-64.

3. De in artikel 8 bedoelde regeling geldt "onverminderd de rechten van derden". Volgens de toelichting wordt hiermee in de eerste plaats gedacht aan de persoonlijkheidsrechten van derden.

De draagwijdte van de aangehaalde zinsnede zou nader gepreciseerd moeten worden. Het is immers niet duidelijk in hoeverre de derde, die een bepaalde exclusiviteitsovereenkomst met een omroep heeft gesloten, zich zou kunnen verzetten tegen de overname van het betrokken klank- en beeldmateriaal door een andere omroep.

4. Evenmin duidelijk is wat bedoeld wordt met de bepaling volgens welke de regeling van artikel 8 geldt, "ongeacht andersluidende overeenkomsten". In zoverre hiermee verwezen zou worden naar overeenkomsten waarbij een derde exclusieve rechten verleent aan een omroep, rijst met name de vraag of die bepaling dan niet strijdig is met de bepaling volgens welke de rechten van derden onverminderd blijven gelden (zie hiervóór, opmerking 3).

5. De omroepen die klank- of beeldmateriaal overnemen, mogen dit slechts gebruiken voor "uitzending in een actualiteitenprogramma".

In vergelijking met de regeling die geldt voor evenementen, is er geen sprake van journaals (zie artikel 7, § 1), noch van heruitzendingen (zie artikel 7, § 3) of archivering (zie artikel 7, § 4). De vraag rijst of dit onderscheid strookt met de bedoeling van de indieners van het voorstel.

.../...

Artikel 9

Gelet op de suggestie om de bepalingen van het voorstel meteen te integreren in de gecoördineerde decreten betreffende de radio-omroep en de televisie (zie algemene opmerking 4), is dit artikel overbodig.

Artikel 10

Volgens dit artikel kan de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, uitspraak doend "in kort geding", de staking bevelen van handelingen die een inbreuk vormen op de bepalingen van het voorgestelde decreet.

Mochten de indieners van het voorstel niet meer dan een rechtspleging in kort geding beogen, dan zou artikel 10 van het voorstel niets toevoegen aan artikel 584 van het Gerechtelijk Wetboek, en zou het volstrekt overbodig zijn. Allicht bedoelen de indieners echter de voorzitter bevoegd te maken om "zoals in kort geding", d.w.z. ten gronde, uitspraak te doen (1).

In dat geval dient de decreetgever zich echter af te vragen of er wel dwingende redenen bestaan om af te wijken van het gemeenrecht, krachtens hetwelk de bevoegdheid voor het beslechten van de bedoelde geschillen toekomt aan de rechtbank van eerste aanleg, en niet aan haar voorzitter.

(1) Zie in die zin artikel 6 van het voorstel van wet van de heer Van der Maelen.

De "noodzaak" van zulke afwijking is trouwens een voorwaarde opdat de decreetgever bevoegd zou zijn om een bepaling als artikel 10 aan te nemen. Die bepaling regelt immers een aangelegenheid waarvoor de gemeenschappen in beginsel niet bevoegd zijn, en waaromtrent zij derhalve slechts bepalingen kunnen aannemen indien voldaan is aan het noodzakelijkheidsvereiste bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Slotopmerking

Het voorstel van decreet bevat geen overgangsregeling i.v.m. lopende exclusiviteitsovereenkomsten. Dit heeft tot gevolg dat de rechten uit dergelijke overeenkomsten vanaf de inwerkingtreding van het voorgestelde decreet onmiddellijk beperkt zouden worden. Dat gevolg lijkt niet te verenigen met het recht op eerbiediging van het eigendomsrecht waarop de betrokken partijen zich kunnen beroepen.

Het voorstel zou dan ook aangevuld moeten worden met een overgangsbepaling.

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

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