

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.789/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 28 juli 2003 door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gemeenschappen betreffende de aanwending van 30 % van de inkomsten uit de vergoeding voor de reproductie voor eigen gebruik ter aanmoediging van de schepping van geluidswerken en audiovisuele werken", heeft op 21 augustus 2003 het volgende advies gegeven :

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot de goedkeuring van het samenwerkingsakkoord van 13 december 2002 tussen de Federale Staat, de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de aanwending van 30 % van de inkomsten uit de vergoeding voor de reproductie voor eigen gebruik ter aanmoediging van de schepping van geluidswerken en audiovisuele werken.

3. Dit samenwerkingsakkoord moet gelezen worden in het licht van de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten.

Artikel 55 van die wet voorziet in een recht van de auteurs, de uitvoerende kunstenaars en de producenten van fonogrammen en van audiovisuele werken op een bepaalde vergoeding voor de reproductie voor eigen gebruik van hun werken en prestaties. De vergoeding komt ten laste van de fabrikanten, de invoerders of de intracommunautaire aankopers van dragers die gebruikt kunnen worden voor het reproduceren van geluidswerken en audiovisuele werken en van apparaten waarmee de reproductie mogelijk wordt. De vergoeding wordt geïnd en verdeeld door een vennootschap die door de Koning met die opdracht wordt belast ⁽¹⁾.

Artikel 58, § 1, van die wet bepaalt dat de vergoeding, naar rata van een derde, aan de drie genoemde categorieën (auteurs, uitvoerende kunstenaars en producenten van fonogrammen en van audiovisuele werken) wordt toegewezen.

⁽¹⁾ De coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Auvibel" is met de bedoelde opdracht belast (koninklijk besluit van 21 januari 1997 tot het belasten van een vennootschap met de inning en de verdeling van de vergoeding voor het kopiëren voor eigen gebruik).

In beginsel gaat de hele opbrengst van de bij de fabrikanten, invoerders en aankopers geïnde vergoeding naar de drie voornoemde categorieën van begunstigten. Artikel 58, § 2, voorziet evenwel in een mogelijkheid tot afwijking : dertig procent van de opbrengst van de vergoeding kan, bij samenwerkingsakkoord te sluiten tussen de gemeenschappen en de federale Staat, bestemd worden ter aanmoediging van de schepping van werken.

4. Het samenwerkingsakkoord van 13 december 2002 voorziet in de uitvoering van die bepaling.

Elke gemeenschap verbindt zich ertoe om een fonds op te richten, waaraan de verdeling of de herverdeling van het haar toekomende deel van de voornoemde vergoeding wordt toevertrouwd. Elk fonds moet worden belast met de bevordering van de schepping van geluidswerken en audiovisuele werken, en moet individuele steun kunnen verlenen aan auteurs, uitvoerende kunstenaars en producenten van fonogrammen en audiovisuele werken.

De beheersvennootschap die belast is met de inning en de verdeling van de vergoeding, verdeelt 30 % van de inkomsten uit de vergoeding over de fondsen, volgens de volgende verdeelsleutel : 1,4 % voor de Duitstalige Gemeenschap, 59 % van de rest (98,6 %) voor de Vlaamse Gemeenschap en 41 % van de rest (98,6 %) voor de Franse Gemeenschap.

Jaarlijks deelt elke gemeenschap een verslag mee, waarin onder meer een overzicht wordt gegeven van de projecten die met de haar toegekende inkomsten zijn gefinancierd.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID EN VAN DE GEMEENSCHAPPEN

5. Volgens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is alleen de federale overheid bevoegd voor de intellectuele eigendom. De bepalingen van de wet van 30 juni 1994, onder meer

.../...

in verband met de vergoeding voor auteurs, uitvoerende kunstenaars en producenten van fonogrammen en audiovisuele werken, zijn op grond van die bevoegdheid aangenomen.

De aanmoediging van de schepping van geluidswerken en audiovisuele werken dient gerekend te worden tot het domein van de schone kunsten. Op grond van artikel 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 behoort die aangelegenheid tot de bevoegdheid van de gemeenschappen.

Te dezen komt de samenwerkingsovereenkomst erop neer dat de federale overheid aan de gemeenschappen een deel afstaat van de opbrengst van de vergoeding die betaald wordt door de fabrikanten, de invoerders of de intracommunautaire aankopers van dragers die gebruikt kunnen worden voor het reproduceren van geluidswerken en audiovisuele werken dan wel van apparaten waarmee de reproductie mogelijk wordt.

6. De Raad van State herinnert eraan dat de bevoegdheid van de federale Staat, de gemeenschappen of de gewesten om uitgaven te doen in het kader van hun overheidsbeleid of in de vorm van subsidies aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen, afhankelijk is van de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd, onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of de bijzondere wet. Een overheid kan geen financiële middelen besteden aan projecten waarvoor ze niet bevoegd is. Het feit dat een dergelijke besteding het voorwerp uitmaakt van een samenwerkingsakkoord, verandert hieraan in beginsel niets : een samenwerkingsakkoord mag immers niet tot gevolg hebben dat een onbevoegde overheid gemachtigd wordt om een beleid te financieren dat buiten haar bevoegdheid valt ⁽²⁾.

Zoals het samenwerkingsakkoord is geredigeerd, beoogt het de overheveling van financiële middelen, geïnd op grond van een federale regeling, naar de gemeenschappen, voor besteding aan projecten die onder de gemeenschappen ressorteren. Aldus beoogt het samenwerkingsakkoord de overheveling van bepaalde federale middelen

⁽²⁾ Zie, onder meer, advies 32.371/VR van 23 oktober 2001 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 maart 2002 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de N.M.B.S. (Parl. St., Kamer, 2001-02, nr. 50-1463/1, (9), 10-11).

naar de gemeenschappen, opdat de gemeenschappen die middelen kunnen aanwenden voor het voeren van een beleid in een aangelegenheid die uitsluitend tot hun bevoegdheid behoort.

Een dergelijke regeling kan, overeenkomstig artikel 175, eerste lid, van de Grondwet, enkel worden uitgewerkt met een federale wet, aangenomen met een bijzondere meerderheid. Zoals het samenwerkingsakkoord is opgesteld, strookt het dus niet met de regels inzake de respectieve bevoegdheden van de federale overheid en de gemeenschappen ⁽³⁾.

7. Het voorgaande betekent niet dat een samenwerkingsakkoord in verband met de financiering van de aanmoediging van de schepping van geluidswerken en audiovisuele werken niet mogelijk zou zijn. Integendeel, zoals de Raad van State heeft opgemerkt in zijn adviezen over amendementen die geleid hebben tot artikel 58 van de wet van 30 juni 1994, kan een samenwerkingsakkoord wel degelijk betrekking hebben op de bestemming van middelen die ter uitvoering van een federale wet zijn geïnd voor bepaalde aspecten van het cultuurbeleid ⁽⁴⁾. In werkelijkheid bestaat er een nauwe band tussen de bescherming van de intellectuele eigendom en de schone kunsten : terwijl het auteursrecht toekomt aan de auteur, de uitvoerende kunstenaar of de producent die reeds een werk gecreëerd heeft, strekt de aanmoediging van de schepping van werken tot het subsidiëren van auteurs, kunstenaars en producenten, opdat zij werken creëren, welke vervolgens tot het ontstaan van auteursrechten aanleiding zullen geven. De aanmoediging van de schepping van werken vertoont overigens economische aspecten, wat een bevoegdheid van de federale overheid is in het raam van haar bevoegdheden inzake intellectuele rechten, die gelijklopen met de strikt culturele aspecten ervan, waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn.

⁽³⁾ Cf. advies 32.123/3 van 30 oktober 2001 over een voorontwerp van wet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering en de financiering van de bodemsanering van tankstations (Parl. St., Senaat, 2002-03, nr. 2-1473/1, (66), 68).

⁽⁴⁾ Advies 23.078/2 van 2 februari 1994. (Parl. St., Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 473/27, 7); advies 23.137/2 van 23 februari 1994 (Parl. St., Kamer, B.Z. 1991-92, nr. 473/30, 3).

Hoewel de afdeling wetgeving in haar adviezen gewag heeft gemaakt van de mogelijkheid om een samenwerkingsakkoord te sluiten teneinde middelen die verkregen zijn ter uitvoering van de bepaling die artikel 58, § 2, van de voormelde wet van 30 juni 1994 is geworden voor bepaalde aspecten van het cultuurbeleid te bestemmen, spreekt het echter vanzelf dat het sluiten van een samenwerkingsakkoord dient te geschieden met naleving van artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en van de beginselen die gelden voor de regeling van de verdeling van de bevoegdheden over de Staat, de gemeenschappen en de gewesten. Een samenwerkingsakkoord kan alleen worden aanvaard op voorwaarde dat, ten eerste, zoals hiervoren onder punt 6 is uiteengezet, dat samenwerkingsakkoord geen overdracht van financiële middelen van de federale overheid naar de gemeenschappen impliceert, en dat, ten tweede, dat akkoord overeenkomstig het voormelde artikel 92*bis*, § 1, voorziet in "het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden" door de federale overheid en de gemeenschappen en de gewesten ⁽⁵⁾.

In casu impliceert zulks dat het samenwerkingsakkoord op twee punten moet worden gewijzigd :

- 1° Het moet ertoe strekken om, via een inbreng van middelen door zowel de federale Staat als de gemeenschappen, projecten te financieren die zowel onder de federale overheid als onder de gemeenschappen ressorteren ⁽⁶⁾. Concreet betekent dit dat niet alleen de federale Staat een inbreng dient te doen in de vorm van de middelen

⁽⁵⁾ De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft in advies 30.782/VR, dat ze op 28 februari 2001 heeft uitgebracht over een ontwerp van koninklijk besluit "tot bepaling van de doeleinden van openbaar nut waarvoor een deel van de winst van de Nationale Loterij wordt bestemd", erop gewezen dat de federale Staat "een samenwerkingsakkoord (zou) kunnen sluiten met de deelgebieden om geldmiddelen samen te brengen met het oog op de financiering ofwel van afzonderlijke projecten waarvan de ene vallen onder de bevoegdheid van de federale Staat en de andere onder die van de deelgebieden, ofwel van gemeenschappelijke projecten waarvan bepaalde aspecten vallen onder de bevoegdheid van de federale Staat en andere onder die van de deelgebieden. Maar hij mag met zijn eigen middelen hoe dan ook geen projecten financieren in aangelegenheden die uitsluitend tot de bevoegdheid van de deelgebieden behoren".

⁽⁶⁾ Zie advies 31.341/VR, over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 8 juli 2001 tot wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van televisieomroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad (Parl. St., Kamer, 2000-01, nr. 50-774/10, 6).

waarover hij beschikt door de uitvoering van artikel 58, § 2, van de voormelde wet van 30 juni 1994, zijnde 30 % van de opbrengst van de vergoeding ten laste van de fabrikanten, de invoerders of de intracommunautaire aankopers, maar dat ook de gemeenschappen op passende wijze moeten bijdragen in de lasten van de samenwerking ⁽⁷⁾, in het verlengde van de bevoegdheden die ze met de andere partijen gezamenlijk willen regelen.

- 2° Door de in het vooruitzicht gestelde samenwerkingsmechanismen mag de uitoefening van bevoegdheden van de federale overheid niet aan de gemeenschappen worden overgedragen ⁽⁸⁾. Dat heeft tot gevolg dat voorzien moet worden in de oprichting van een gemeenschappelijke instelling, waarvan de leiding aldus geconcipieerd is dat daarin zowel de gemeenschappen als de federale Staat vertegenwoordigd zijn, waarbij de federale Staat handelt op grond van zijn bevoegdheden inzake intellectuele eigendom en auteursrechten. Die instantie zou bevoegd zijn om, eventueel aan de hand van in het samenwerkingsakkoord vastgestelde verdeelsleutels, te beslissen hoe de ingebrachte middelen over de in aanmerking genomen projecten worden verdeeld.

Dat de federale overheid betrokken wordt bij de beslissingen tot verdeling van de middelen wordt eveneens gerechtvaardigd door haar bevoegdheid inzake biculturele aangelegenheden in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad (zie artikel 127, § 2, van de Grondwet). Teneinde elke vorm van discriminatie te voorkomen, zou het immers mogelijk moeten zijn om niet alleen projecten die onder deze of gene gemeenschap ressorteren aan te moedigen maar ook projecten waarvoor de federale overheid in dat tweetalig gebied bevoegd is; die laatste projecten zouden met name projecten kunnen zijn die, op het stuk van de schone kunsten, ingediend worden door individuele auteurs, kunstenaars of producenten van fonogrammen of audiovisuele werken, woonachtig in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, of door instellingen gevestigd in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun activiteiten, niet

⁽⁷⁾ Die bijdrage behoeft niet noodzakelijk alleen de vorm van strikt financiële middelen aan te nemen; ze kan ook bestaan uit het ter beschikking stellen van personeelsleden, infrastructuur, enz., die geacht kunnen worden een bepaalde financiële waarde te vertegenwoordigen.

⁽⁸⁾ Arbitragehof, 3 maart 1994, nr. 17/94, overw. B.5.3. Zie inzonderheid het voormelde advies 31.341/VR van 28 februari 2001, p. 8.

geacht kunnen worden uitsluitend te behoren tot de Vlaamse of de Franse Gemeenschap ⁽⁹⁾.

Het samenwerkingsakkoord kan in zijn huidige vorm niet goedgekeurd worden. Het dient integendeel herzien te worden in het licht van de hiervoren gemaakte opmerkingen.

⁽⁹⁾ Zie nogmaals advies 31.341/VR van 28 februari 2001, p. 6.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	D. ALBRECHT, C. ADAMS,	staatsraden,
	J. VELAERS, M. RIGAUX,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

M. VAN DAMME