



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.023/3
van 28 april 2026

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft de radio-omroeporganisaties’

Op 9 maart 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Brussel en Media verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft de radio-omroeporganisaties’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 31 maart 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter VAN CLEYNENBREUGEL, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 april 2026.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap strekt tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende radio-omroep en televisie’ (artikelen 2 tot 77 van het voorontwerp), waarbij voor digitale radio-uitzendingen via DAB+ voor het zogenaamde omroepmodel wordt gekozen, het regelgevend kader voor radiodiensten wordt vereenvoudigd en het erkenningsregime voor radio-omroeporganisaties wordt gestroomlijnd.

Naar aanleiding van de invoering van het omroepmodel voor digitale radio-uitzendingen via DAB+ worden de verwijzingen in het decreet van 27 maart 2009 naar het begrip “etheromroepnetwerk”² vervangen door verwijzingen naar het begrip “televisie-omroepnetwerk” (artikelen 2, 1°, en 54 tot 66, 3°, van het voorontwerp). Dat begrip wordt gedefinieerd, net zoals het begrip “radio-omroepnetwerk”, dat ook digitale radio omvat (artikel 2, 2° tot 4°).

Wat de radiodiensten betreft, wordt het bestaande onderscheid tussen de particuliere lineaire radio-omroeporganisaties en de particuliere niet-lineaire radio-omroeporganisaties vervangen door een regeling van, enerzijds, particuliere erkende radio-omroeporganisaties (artikelen 3 tot 50) en, anderzijds, andere radio-omroeporganisaties, die hun omroepprogramma’s uitzenden via andere netwerken dan radio-omroepnetwerken (artikelen 51 tot 53).

De eerstvermelde categorie van radio-omroeporganisaties wordt door de Vlaamse Regering voor een periode van negen jaar en overeenkomstig een door die regering te bepalen procedure erkend om een omroepprogramma uit te zenden via FM of DAB+ als landelijke radio-omroeporganisatie, netwerkradio-omroeporganisatie, lokale radio-omroeporganisatie, digitale landelijke radio-omroeporganisatie of digitale lokale radio-omroeporganisatie (artikelen 4 tot 6). Die erkenningen gebeuren op basis van door de Vlaamse Regering op te stellen frequentieplannen (artikel 12), waarbij de erkende radio-omroeporganisaties het omroepprogramma waarvoor ze een erkenning hebben verkregen, uitzenden binnen het zendgebied dat aan hen is toegekend via de FM-frequenties of de DAB+-frequentieblokken die aan hen zijn toegekend (artikel 11). FM-uitzendingen van de omroepprogramma’s van erkende radio-omroeporganisaties en de VRT zullen op een door de Vlaamse Regering te bepalen datum evenwel worden stopgezet (artikel 13). De zendinstallaties van de erkende radio-omroeporganisaties of hun samenwerkingsverbanden liggen in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en in het initiële

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Luidens artikel 2, 10°, van het decreet van 27 maart 2009, dat wordt opgeheven bij artikel 2, 2°, van het voorontwerp, wordt onder “etheromroepnetwerk” verstaan “elektronisch communicatienetwerk waardoor signalen van radio-omroep en televisie in digitale vorm, al dan niet gecodeerd, via aardse zenders aan derden worden doorgegeven”.

zendgebied van de radio-omroeporganisaties in kwestie, al kan de verplaatsing ervan worden toegestaan (artikel 15).

Er worden algemene erkenningsvoorwaarden bepaald voor erkende radio-omroeporganisaties (artikelen 16 tot 24 en 66, 4°), alsook specifieke erkenningsvoorwaarden en aanvullende kwalificatiecriteria voor de verschillende soorten radio-omroeporganisaties (artikelen 25 tot 46). Erkende radio-omroeporganisaties die hun omroepprogramma uitzenden op eenzelfde frequentieblok via DAB+, moeten een samenwerkingsverband vormen (artikelen 47 tot 50).

Voorts worden een aantal bepalingen inzake gegevensverwerking aangevuld en gewijzigd (artikelen 67 tot 73), en worden een aantal overgangsbepalingen toegevoegd aan het decreet van 27 maart 2009 (artikelen 74 tot 77).

Ten slotte wordt de inwerkingtreding van de artikelen 51 tot 53 van het aan te nemen decreet uitgesteld tot 1 januari 2028 (artikel 79) en wordt in een overgangsregeling voorzien voor lopende erkenningen (artikel 78).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 6

3.1. Luidens het ontworpen artikel 129, derde lid, van het decreet van 27 maart 2009 kan de Vlaamse Regering een inschrijvingsgeld, waaronder een financiële waarborg, die de kandidaten moeten betalen, en een vergoeding voor het behoud van de erkenning vastleggen.

Blijkens de memorie van toelichting neemt het ontworpen artikel 129 het bestaande artikel 136 van het decreet van 27 maart 2009 over. In tegenstelling tot die bepaling maakt de ontworpen regeling enkel gewag van “een vergoeding voor het behoud van de erkenning” (in plaats van “een vergoeding voor het behoud van de erkenning en de zendvergunning”). Dit lijkt te kunnen worden verklaard door het gegeven dat in het ontworpen artikel 133 van het decreet van 27 maart 2009 (artikel 12 van het voorontwerp) niet langer wordt bepaald dat de Vlaamse Regulator voor de Media FM-zendvergunningen uitreikt aan de erkende landelijke, netwerk- of lokale radio-omroeporganisaties.³

Doordat in de ontworpen regeling enkel nog gewag wordt gemaakt van een vergoeding voor het behoud van de erkenning, wordt de indruk gewekt dat aldus het toezicht wordt vergoed van de naleving door de betrokken radio-omroeporganisatie van de op haar van toepassing zijnde erkenningsvoorwaarden tijdens de duur van de erkenning.⁴

³ Onverminderd hetgeen in artikel 193 van het decreet van 27 maart 2009 wordt bepaald (zie artikel 55 van het voorontwerp).

⁴ Luidens de ontworpen artikelen 139, § 1, eerste lid, 143/3, § 1, eerste lid, 146, § 1, eerste lid, 146/3, § 1, eerste lid, en 146/6, § 1, eerste lid, van het decreet van 27 maart 2009 (artikelen 29, 34, 38, 42 en 46 van het voorontwerp) houden landelijke radio-omroeporganisaties, netwerkradio-omroeporganisaties, lokale radio-omroeporganisaties, digitale landelijke radio-omroeporganisaties en digitale lokale radio-omroeporganisaties zich, voor de volledige duur van de

Een retributie moet evenwel een geldelijke vergoeding zijn van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en zij moet een louter vergoedend karakter hebben, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.⁵ Bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt zij van fiscale aard. Zoals de Raad van State al eerder heeft opgemerkt, kan de financiering van het algemeen overheidstoezicht op de houders van een vergunning middels retributies niet zonder meer worden afgewenteld op die houders.⁶ Hetzelfde geldt in geval van een erkenning.

Uit het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2017 ‘houdende diverse uitvoeringsbepalingen over de landelijke, netwerk- en lokale radio-omroeporganisaties en houdende wijziging van diverse besluiten over radio-omroep’, dat is genomen ter uitvoering van het voormelde artikel 136 van het decreet van 27 maart 2009, kan worden opgemaakt dat in werkelijkheid “het gebruik en het behoud van de toegewezen frequenties of frequentiepakketten” wordt vergoed.⁷

In zoverre het ontworpen artikel 129 van het decreet van 27 maart 2009 een overname is van het bestaande artikel 136 ervan, kan worden aangenomen dat het evenzeer de bedoeling is om in een vergoeding te voorzien voor het gebruik en het behoud van de toegewezen frequenties en frequentieblokken. Het strekt dan ook tot aanbeveling om dat met zoveel woorden in de ontworpen regeling te bepalen.

3.2. Bij het vaststellen van de in de ontworpen bepaling vermelde inschrijvingsgelden en vergoedingen zal de Vlaamse Regering artikel 42 van het Europees wetboek voor elektronische communicatie⁸ in acht moeten nemen. Uit die bepaling vloeit onder meer voort dat de lidstaten weliswaar de gebruiksrechten voor radiospectrum kunnen onderwerpen aan vergoedingen die een optimaal gebruik van die middelen waarborgen, maar dat zij ervoor moeten zorgen dat die vergoedingen objectief gerechtvaardigd, transparant en niet-discriminerend zijn, in verhouding staan tot het beoogde doel en rekening houden met de algemene doelstellingen van dit wetboek, en dat de toepasselijke vergoedingen worden vastgesteld op een niveau dat efficiënte toewijzing en gebruik van radiospectrum garandeert.

erkenning, aan de erkenningsvoorwaarden en aan de invulling van de aanvullende kwalificatiecriteria zoals die zijn opgenomen in de erkenningsaanvraag op basis waarvan de Vlaamse Regering aan hen een erkenning heeft uitgereikt.

⁵ GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.5.

⁶ Zie onder meer adv.RvS 62.825/3 van 5 maart 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 13 juli 2018 ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren in het kader van de zesde staatshervorming’, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1555/1, 54-55, opmerking 27; adv.RvS 66.659/1/3 van 25 oktober 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het programmadecreet van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap van 13 december 2019 ‘bij de aanpassing van de begroting 2019’, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 151/1, 48-49.

⁷ Zie de artikelen 12 en 22 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2017.

⁸ Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ‘tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie’.

Artikel 17

4.1. Luidens het ontworpen artikel 134/3 van het decreet van 27 maart 2009 zenden erkende radio-omroeporganisaties het omroepprogramma waarvoor ze een erkenning hebben gekregen, in het Nederlands uit. De Vlaamse Regering wordt evenwel gemachtigd om hierop uitzonderingen toe te staan.

In de memorie van toelichting wordt hieromtrent het volgende gesteld:

“Artikel 129 van het mediadecreet bevat een verplichting voor alle radio-omroeporganisaties, met uitzondering van de particuliere niet-lineaire radio-omroeporganisaties om in het Nederlands uit te zenden. Rekening houdend met het schaarsteargument bij uitzendingen via FM en DAB+ blijft deze verplichting behouden voor de erkende radio-omroeporganisaties. Deze verplichting zal niet langer rusten op de categorie ‘andere radio-omroeporganisaties’ die een andere invulling krijgen (...).”

Daar wordt nog het volgende aan toegevoegd:

“Rekening houdend met de schaarste van de frequenties zal de Vlaamse Regering zorgvuldig keuzes moeten maken bij het toekennen van erkenningen. De taal waarin wordt uitgezonden is één van deze onderscheidende elementen. Bovendien is de verplichting tot uitzending in het Nederlands verbonden aan de mogelijkheid voor de Vlaamse Regulator voor de Media om de mediaregelgeving te handhaven en toezicht te houden op het inhoudelijke aanbod van de zender. De Vlaamse Regering kan op deze verplichting een uitzondering toestaan. Deze uitzondering kan zowel in het erkenningsdossier als na de toekenning van de erkenning worden aangevraagd. Rekening houdend met onder meer een snel veranderend medialandschap is het aangewezen dat de Vlaamse Regering over een ruime beoordelingsmarge beschikt om al dan niet een uitzondering te kunnen toestaan. Om die reden wordt ervan afgezien om specifieke en limitatieve criteria in het decreet op te nemen. De Vlaamse Regering kan bij haar beoordeling onder meer rekening houden met elementen zoals de taalkundige en culturele identiteit, het handhavingsbeleid van de VRM, de mate van schaarste, evenals andere relevante beleidsmatige en maatschappelijke overwegingen.”

Hieromtrent moet het volgende worden opgemerkt.

4.2. Bij de totstandkoming van het decreet van 27 maart 2009 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, ten aanzien van een gelijkaardige verplichting voor de aanbieders van (lineaire) radio- en televisiediensten om in het Nederlands uit te zenden opgemerkt dat een dergelijk voorschrift “niet verenigbaar [is] met de vrijheid inzake het gebruik van de in België gesproken talen, gewaarborgd bij artikel 30 van de Grondwet. Weliswaar is de Vlaamse Gemeenschap op grond van artikel 129 van de Grondwet bevoegd om, in afwijking van het in artikel 30 gehuldigde beginsel, het gebruik van de talen op drie gebieden te regelen. De ontworpen regeling kan echter in geen enkele van die drie uitzonderingen worden ondergebracht”.⁹

⁹ Adv.RvS 44.986/1/V van 10 september 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 27 maart 2009, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2014/1, 172, opmerking 17. Zie eerder adv.RvS 19.964/8 van 8 juni 1990 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 7 november 1990 ‘houdende organisatie en erkenning van lokale radio’s’, *Parl.St.* VI.Parl. 1989-90, nr. 285/4, 4; adv.RvS 20.861/8 van 7 juni 1991 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 23 oktober 1991 ‘houdende organisatie en erkenning van niet-openbare regionale televisieverenigingen’, *Parl.St.* VI.Parl. 1990-91, nr. 509/2, 10.

Het voorgaande impliceert echter niet dat de decreetgever bij de regeling van de erkenning van radio-omroepdiensten geen rekening mag houden met de taal waarin ze uitzenden. Er kan, zoals in de memorie van toelichting bij het thans voorliggende voorontwerp terecht wordt gesteld, worden aanvaard dat de Vlaamse Regering, die gelet op de schaarste van de frequenties bij het verlenen van de erkenningen op basis van de frequentieplannen zal moeten kiezen tussen de aanvragen van meerdere radio-omroeporganisaties, voorrang geeft aan radio-omroepdiensten die in het Nederlands uitzenden, vermits die een groter publiek zullen bereiken dan radio-omroepdiensten die in een andere taal uitzenden.

In het ontworpen artikel 134/3 van het decreet van 27 maart 2009 wordt het vereiste dat erkende radio-omroeporganisaties het omroepprogramma waarvoor ze een erkenning hebben gekregen in het Nederlands uitzenden, evenwel als een algemene erkenningsvoorwaarde geformuleerd, waarop de Vlaamse Regering uitzonderingen kan toestaan. Te dien aanzien wordt in de memorie van toelichting bij het voorontwerp gesteld dat erkenningsaanvragen die niet voldoen aan minstens één van de erkenningsvoorwaarden, niet zullen worden beoordeeld.

Ofschoon die regeling erkenningsaanvragen voor uitzendingen in een andere taal dan het Nederlands niet uitsluit, gelet op de uitzonderingen die de Vlaamse Regering kan toestaan, en uit de memorie van toelichting blijkt dat de erkenningen worden toegekend middels “een vergelijkende toets”, is het, rekening houdend met hetgeen hiervoor is opgemerkt, raadzaam de ontworpen regeling op dergelijke wijze te herformuleren dat beter tot uiting komt dat bij het verlenen van de erkenningen aan radio-omroeporganisaties voorrang zal worden gegeven aan de organisaties die hun omroepprogramma’s in het Nederlands uitzenden.

4.3. Het voorgaande is des te meer het geval nu de ontworpen regeling tevens een beperking inhoudt op de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten.¹⁰ Het Hof van Justitie heeft weliswaar aanvaard dat het bevorderen en stimuleren van het gebruik van het Nederlands een rechtmatig belang is dat in beginsel een dergelijke beperking kan rechtvaardigen, maar hiertoe moet de ontworpen regeling evenredig zijn aan die doelstelling.¹¹ Gevraagd om de ontworpen regeling in het licht hiervan te verantwoorden, verklaarde de gemachtigde:

“De verplichting om in het Nederlands uit te zenden, is noodzakelijk en geschikt om de bevordering van de nationale taal te bereiken. De overheid mag bij het uitreiken van erkenningen rekening houden met het taalaspect. Gelet op de schaarste van de frequenties is zij, wanneer er meer aanvragen zijn dan er vergunningen kunnen worden toegekend, wel verplicht om keuzes te maken. De taal waarin wordt uitgezonden kan daarbij een belangrijke rol spelen. Die taal is immers bepalend voor het publiek dat een zender kan bereiken. Het a priori uitsluiten van private radio’s die uitzenden in een andere taal dan de taal van het gebied, ongeacht het publiek dat die zender, bv. een migrantenpopulatie, kan bereiken, is strijdig met de grondwet. Het voorkeur geven, in geval van schaarste, aan de zender die uitzendt in de taal van de (meerderheid) van de mensen die in het gebied wonen, is dat niet.”

¹⁰ Artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

¹¹ HvJ 16 april 2013, C-202/11, *Las*, ECLI:EU:C:2013:239, punten 27 en 29.

Net zoals uit de memorie van toelichting blijkt uit het antwoord van de gemachtigde dat met de ontworpen regeling wordt beoogd bij de erkenning van radio-omroeporganisaties *voorrang* te geven aan de organisaties die in het Nederlands uitzenden, zonder evenwel andere omroeporganisaties uit te sluiten, hetgeen van belang is bij de beoordeling van de evenredigheid van die regeling. Bijgevolg is het ook in het licht van de vereisten van het Unierecht raadzaam om de ontworpen regeling te herformuleren zodat dit beter tot uiting komt.

4.4. Zoals vermeld in de aangehaalde memorie van toelichting geldt de verplichting om in het Nederlands uit te zenden enkel voor erkende radio-omroeporganisaties, en niet voor andere radio-omroeporganisaties.¹² Gevraagd om het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit te verantwoorden in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, antwoordde de gemachtigde:

“Aangezien een erkende radio-omroeporganisatie en een andere radio-omroeporganisatie zich in niet vergelijkbare situaties bevindt, nl. erkende radio-omroeporganisaties maken gebruik van een schaars goed terwijl andere radio-omroeporganisaties geen gebruik maken van een schaars goed, is dit onderscheid te rechtvaardigen in het licht van het gelijkheidsbeginsel.”

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 18

5.1. Luidens het ontworpen artikel 134/4, eerste lid, van het decreet van 27 maart 2009 moeten erkende radio-omroeporganisaties in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad gevestigd zijn. De Vlaamse Regering kan daarop uitzonderingen toestaan.

In de memorie van toelichting wordt dit vereiste verantwoord aan de hand van “het feit dat FM en DAB+ schaarse goederen zijn”. De gemachtigde voegde daar nog het volgende aan toe:

“Schaarste van de te verdelen frequenties vormt een belangrijk element ter rechtvaardiging van het vestigingscriterium, maar is niet het enige motief. Daarnaast is een reële band met het Vlaamse grondgebied ook van een onmiskenbaar belang voor een doeltreffende controle door de Vlaamse Regulator voor de Media. De toekenning van gebruiksrechten op een schaars goed gaat immers gepaard met de verplichting te voldoen aan bepaalde erkenningsvoorwaarden en, in voorkomend geval, aan aanvullende kwalificatiecriteria. Het vestigingscriterium is geen element dat in de vergelijkende toets wordt gewogen, maar een erkenningsvoorwaarde die wordt gerechtvaardigd door de noodzaak om op een effectieve wijze toezicht te kunnen uitoefenen op de naleving van de erkennings- en kwalificatievoorwaarden. Deze controle moet op een effectieve en op proportionele wijze kunnen worden uitgeoefend, wat niet het geval is wanneer de erkende radio-omroeporganisatie geen vestiging in Vlaanderen heeft. De regeling vereist evenwel niet dat de betrokken rechtspersoon zijn maatschappelijke zetel in Vlaanderen heeft. Er wordt enkel gevraagd dat hij beschikt over een vestigingseenheid in Vlaanderen, zijnde een fysieke plaats waar daadwerkelijk een activiteit wordt uitgeoefend (‘een plaats die men geografisch gezien kan identificeren door een adres in België, waar ten minste een activiteit

¹² Zie het ontworpen artikel 150/0, § 1, van het decreet van 27 maart 2009 (artikel 53 van het voorontwerp).

van de geregistreerde entiteit wordt uitgeoefend of van waaruit de activiteit wordt uitgeoefend' (art. I.2, 16° WER)). Deze vereiste kan niet als verregaand of disproportioneel worden beschouwd voor radio-omroeporganisaties waaraan een gebruiksrecht wordt toegekend op een schaars goed. Zij kan bovendien zonder noemenswaardige moeilijkheden worden vervuld. Het opleggen van deze voorwaarde heeft dan ook niet tot gevolg dat potentiële geïnteresseerde kandidaten worden uitgesloten. Het opleggen van een vestigingseenheid in Vlaanderen is een passend en gerechtvaardigd instrument om die controle daadwerkelijk mogelijk te maken."

5.2. Het Hof van Justitie heeft ten aanzien van een vergelijkbaar vereiste dat een marktdeelnemer die een exploitatievergunning voor een geregelde dienst personenvervoer per bus wenste te verkrijgen, een zetel of een andere vestiging op het grondgebied van een lidstaat moest hebben *vooraleer* hem de exploitatie werd toegestaan, geoordeeld dat een dergelijk vestigingsvereiste een "afschrikkende werking" heeft vermits "[e]en normaal zorgvuldige marktdeelnemer (...) namelijk niet bereid [zal] zijn om mogelijk belangrijke investeringen te doen als volledig onzeker is of een dergelijke vergunning zal worden verkregen". Een dergelijk vereiste is een beperking van de vrijheid van vestiging die niet kan worden gerechtvaardigd vanuit de doelstelling om gelijke mededingingsvoorwaarden te verzekeren en om te waarborgen dat het in die lidstaat geldende recht wordt nageleefd. Daarentegen is, volgens het Hof, het vereiste dat een onderneming een vestiging op het grondgebied van een lidstaat heeft, niet in strijd met de Unierechtelijke voorschriften wanneer dit vereiste wordt toegepast *na* verlening van de exploitatievergunning en vóór de ondernemer start met de exploitatie.¹³

Gevraagd om de ontworpen regeling bijkomend te verantwoorden in het licht van het voorgaande, antwoordde de gemachtigde:

"Er zal niet vereist worden dat er aan het vestigingscriterium voldaan is voorafgaand aan het deelnemen van de erkenningsronde. Het regelgevende kader bevat nog andere erkenningsvoorwaarden waaraan niet voldaan moet zijn op het moment van het indienen van de aanvraag. Zie hiervoor bijvoorbeeld art. 13, lid 3 en art. 23, lid 3 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2017 houdende diverse uitvoeringsbepalingen over de landelijke, netwerk- en lokale radio-omroeporganisaties en houdende wijziging van diverse besluiten over radio-omroep dat het antwoord bevat op deze vraag. In voornoemde artikels wordt bepaald dat de erkenning wordt verleend aan netwerk- en lokale radio-omroeporganisaties onder de voorwaarde dat de radio-omroeporganisatie die de erkenning krijgt, desgevallend en binnen de twee maanden na de datum van het verkrijgen van de erkenning, haar eigendomsstructuren, statuten en bestuurders aanpast ten einde in overeenstemming te zijn met de bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 en van dit besluit. Naar aanleiding van voorliggend wijzigingsdecreet zal het BVR van 21 april 2017 aangepast moeten worden. Door het opnemen van de vestigingsvereiste als nieuw erkenningscriterium zal dit ook moeten worden toegevoegd aan de opsomming in voornoemde artikels en uitgebreid worden naar andere categorieën van erkende radio-omroeporganisaties."

¹³ HvJ 22 december 2010, C-338/09, *Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH*, ECLI:EU:C:2010:814, punten 37 tot 40.

In het door de gemachtigde in het vooruitzicht gestelde uitvoeringsbesluit zal het in de ontworpen decretale bepaling vervatte vestigingsvereiste nader moeten worden uitgewerkt op de door de gemachtigde aangegeven wijze. Het lijkt ook raadzaam om in de memorie van toelichting te verduidelijken dat aan dit vestigingsvereiste kan worden voldaan na de indiening van de erkenningsaanvraag.

Artikel 20

6.1. Luidens het ontworpen artikel 134/6, eerste lid, van het decreet van 27 maart 2009 moeten de erkende radio-omroeporganisaties worden opgericht in de vorm van een rechtspersoon. Gevraagd of het ook om een rechtspersoon naar niet-Belgisch recht zou kunnen gaan, antwoordde de gemachtigde bevestigend:

“Het klopt dat erkende radio-omroeporganisaties ook de rechtsvorm mogen aannemen van een rechtspersoon, opgericht volgens het recht van een andere lidstaat. Door het gebruik van de notie ‘vestigingseenheid’ wordt die mogelijkheid niet uitgesloten.”

6.2. Uit het voorontwerp vloeit voort dat enkel ten aanzien van erkende radio-omroeporganisaties wordt vereist dat ze opgericht moeten zijn als rechtspersoon. Wat andere radio-omroeporganisaties betreft, wordt in het ontworpen artikel 150/0, § 1, 1°, van het decreet van 27 maart 2009 (artikel 53 van het voorontwerp) bepaald dat de entiteit die radioprogramma's via andere netwerken dan radio-omroepnetwerken aanbiedt, hetzij is opgericht als een rechtspersoon, hetzij een natuurlijke persoon is die zelfstandig een beroepsactiviteit uitoefent en onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap valt.

Gevraagd om het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit te verantwoorden in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, antwoordde de gemachtigde:

“De vereiste van rechtspersoonlijkheid voor erkende radio-omroeporganisaties moet worden beoordeeld in het licht van de verplichtingen die met een erkenning gepaard gaan. Erkende radio-omroeporganisaties en andere radio-omroeporganisaties bevinden zich niet in een vergelijkbare situatie. Erkende radio-omroeporganisaties verkrijgen gebruiksrechten op schaarse frequenties en moeten, in dat kader, voldoen aan een geheel van erkenningsvoorwaarden en, in voorkomend geval, aanvullende kwalificatiecriteria. Deze verplichtingen hebben onder meer betrekking op de organisatie, de programmatie, de werking en de naleving van diverse inhoudelijke en administratieve voorschriften. Dergelijke verplichtingen rusten niet, of niet in dezelfde mate, op de andere radio-omroeporganisaties. Uitgaande van de erkenningsvoorwaarden en aanvullende kwalificatiecriteria kan van erkende radio-omroeporganisaties verwacht worden dat zij aanzienlijke investeringen moeten doen in vergelijking met de andere radio-omroeporganisaties. Hiermee rekening houdend, is het verantwoord dat zij opereren binnen een rechtsvorm met rechtspersoonlijkheid, die een duidelijk organisatorisch en juridisch kader biedt voor de uitoefening van de activiteit, de naleving van de opgelegde verplichtingen en het toezicht daarop door de Vlaamse Regulator voor de Media. De verplichting om de vorm van een rechtspersoonlijkheid aan te nemen, draagt bij aan de transparantie, de verantwoordelijkheid en de controleerbaarheid van de betrokken radio-omroeporganisatie. Gelet op de specifieke positie van erkende radio-omroeporganisaties en de zwaardere verplichtingen die op hen rusten, kan het door het voorontwerp gemaakte

onderscheid ten aanzien van andere radio-omroeporganisaties dan ook objectief en redelijk worden gerechtvaardigd.”

Gelet hierop kan worden aangenomen dat het voormelde verschil in behandeling redelijk is verantwoord.

Artikel 22

7.1. Het ontworpen artikel 134/8, § 1, eerste lid, van het decreet van 27 maart 2009 voorziet in een verbod om radioprogramma's uit te zenden, ongeacht de duur of het tijdstip, door erkende radio-omroeporganisaties, die identiek zijn aan radioprogramma's van de VRT of van andere erkende radio-omroeporganisaties. Luidens het ontworpen punt 2° van het tweede lid van die bepaling kunnen in afwijking van dat verbod lokale radio-omroeporganisaties en digitale lokale radio-omroeporganisaties identieke radioprogramma's uitzenden gedurende maximaal tien uur per week.

De ontworpen bepaling maakt niet ondubbelzinnig duidelijk of die uitzondering geldt tussen lokale radio-omroeporganisaties onderling en tussen digitale lokale radio-omroeporganisaties onderling of ook tussen beide categorieën van radio-omroeporganisaties. Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“De uitzondering geldt niet alleen tussen lokale radio-omroeporganisaties enerzijds en digitale lokale radio-omroeporganisaties anderzijds. Deze uitzondering geldt ook tussen lokale radio-omroeporganisaties onderling, tussen digitale lokale radio-omroeporganisaties onderling en ook tussen beide categorieën van radio-omroeporganisaties. Dit zal verduidelijkt worden.”

7.2. In de memorie van toelichting wordt de in het ontworpen artikel 134/8, § 1, tweede lid, 2°, van het decreet van 27 maart 2009 vervatte uitzondering gerechtvaardigd door de moeilijke economische situatie van lokale radio-omroeporganisaties. Gevraagd om toe te lichten waarom die afwijking dan ook voor digitale lokale radio-omroeporganisaties geldt, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De digitale lokale radio-omroeporganisaties moeten aan dezelfde erkenningsvoorwaarden voldoen als niet digitale lokale radio-omroeporganisaties. De digitale lokale radio-omroeporganisaties hebben de facto een ruimer zendgebied, maar moeten zich houden aan verzorgingsgebied. Het feit dat iets technisch niet meer afgebakend is tot een bepaald gebied, stad of gemeente betekent niet dat dit in de praktijk niet meer het geval kan zijn. De invulling van het verzorgingsgebied van digitale lokale radio-omroeporganisaties zal op eenzelfde manier omschreven worden als die van de lokale radio-omroeporganisaties en ook op basis van die omschrijving beoordeeld worden. De digitale lokale radio-omroeporganisaties bevinden zich in een vergelijkbare economische en organisatorische situatie als lokale radio-omroeporganisaties. De beperkte uitzondering kan er ook voor digitale lokale radio-omroeporganisaties toe bijdragen dat zij zich sterker kunnen positioneren in het radio-landschap zonder dat die samenwerking evenwel uitmondt in ketenvorming.”

Artikel 24

8. In het ontworpen artikel 136 van het decreet van 27 maart 2009 wordt de mogelijkheid beperkt voor een rechtspersoon om, hetzij afzonderlijk, hetzij “samen met andere rechtspersonen die met hem verbonden zijn als vermeld in artikel 1:20 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen” over één of meerdere erkenningen te beschikken om omroepprogramma's uit te zenden.

De ontworpen artikelen 147 en 148 van het decreet van 27 maart 2009 (artikelen 48 en 49 van het voorontwerp) bepalen echter dat radio-omroeporganisaties die erkend zijn om hun omroepprogramma uit te zenden op eenzelfde frequentieblok via DAB+, een samenwerkingsverband moeten vormen, dat de vorm kan aannemen van een rechtspersoon. Het oprichten van een samenwerkingsverband in de vorm van een rechtspersoon zou ertoe kunnen leiden dat twee erkende radio-omroeporganisaties als verbonden vennootschappen moeten worden beschouwd in de zin van het ontworpen artikel 136, zodat niet langer aan de in die bepaling vermelde beperkingen zou zijn voldaan. Hierop gewezen verklaarde de gemachtigde:

“De opmerking van de Raad van State is terecht in die zin dat moet worden vermeden dat het verplichte samenwerkingsverband, bedoeld in artikel 147, bij een erkenningsronde onbedoeld doorwerkt in de eigendomsbeperkingen van artikel 136. Dat is evenwel niet de bedoeling van het ontwerp. Het samenwerkingsverband is een functioneel instrument van het omroepmodel en strekt ertoe de distributie via DAB+ praktisch en operationeel mogelijk te maken.

Het is de bedoeling van artikel 148 voldoende ruimte te bieden om die samenwerking juridisch te organiseren door te bepalen dat het samenwerkingsverband de vorm kan aannemen van een rechtspersoon, van een feitelijke vereniging, zonder dat dit uitsluit dat radio-omroeporganisaties hun onderlinge afspraken contractueel vastleggen. Op basis van de huidige formulering van het artikel is voorgaande niet helemaal duidelijk. Deze bepaling zal aangepast worden, zodat het duidelijk is dat het samenwerkingsverband ook louter op contractuele basis tot stand kan komen, zelfs zonder enige rechtspersoon of feitelijke vereniging.

Wanneer er voor de oprichting van een samenwerkingsverband gekozen zou worden voor een rechtspersoon, dan is het eveneens niet de bedoeling dat de leden van het samenwerkingsverband zouden worden beschouwd als verbonden met die rechtspersoon zoals vermeld in artikel 1:20 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen. Dit zou anders immers inderdaad problemen opleveren bij eventuele erkenningsprocedures, waarbij de deelname aan een eerder samenwerkingsverband in de vorm van een rechtspersoon een grond voor uitsluiting voor een nieuwe erkenning zou worden. Het voorontwerp zal ook in die zin verduidelijkt worden.”

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 28

9. Luidens het ontworpen artikel 138, § 1, 2°, d), van het decreet van 27 maart 2009 moeten de landelijke radio-omroeporganisaties garanderen dat een deel van hun muziekaanbod uit Nederlandstalig muziekaanbod bestaat. Ten aanzien van netwerkradio-omroeporganisaties met een generalistisch profiel of muziekaanbod wordt daarentegen bepaald dat een deel van het

muziekaanbod moet bestaan uit Nederlandstalige *en* Vlaamse muziekproducties. Het aanbod van netwerkradio-omroeporganisaties met een ander profiel of muziekaanbod moet dan weer ten dele uit Vlaamse muziekproducties bestaan, tenzij indien dit andere profiel of ander muziekaanbod een Nederlandstalig en Vlaams profiel of muziekaanbod betreft, in welk geval deze netwerkradio-omroeporganisatie een aanzienlijk deel van het aanbod moet uitzenden via de invulling van het Nederlandstalige en Vlaamse profiel of muziekaanbod.¹⁴ Ten aanzien van digitale landelijke radio-omroeporganisaties wordt dan weer bepaald dat ze moeten garanderen dat een deel van hun muziekaanbod uit Vlaamse muziekproducties bestaat.¹⁵

Nog los van de vaststelling dat het onderscheid tussen, enerzijds, Nederlandstalige en, anderzijds, Vlaamse muziekproducties niet altijd duidelijk zal zijn,¹⁶ rijst de vraag waarom ten aanzien van landelijke radio-omroeporganisaties een Nederlandstalig muziekaanbod wordt vereist, ten aanzien van digitale landelijke radio-omroeporganisaties een Vlaams en ten aanzien van netwerkradio-omroeporganisaties met een generalistisch profiel een Vlaams *en* Nederlandstalig. Het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit moet kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.¹⁷

Artikel 53

10. Luidens het ontworpen artikel 150/0, § 1, 1°, van het decreet van 27 maart 2009 is de entiteit achter een andere radio-omroeporganisatie bedoeld in het ontworpen artikel 150 van hetzelfde decreet opgericht als een rechtspersoon, of een natuurlijke persoon die zelfstandig een beroepsactiviteit uitoefent en onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap valt. Gevraagd wat wordt bedoeld met de zinsnede “en onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap valt” verklaarde de gemachtigde:

“Het zinsdeel ‘rechtspersoon, of een natuurlijke persoon is die zelfstandig een beroepsactiviteit uitoefent en onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap valt’ komt op meerdere plaatsen voor in het mediadecreet (zie bijvoorbeeld ook artikel 159 en 163). Het zinsdeel ‘en onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap valt’ of ‘die vallen onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap’ komt ook op verschillende plaatsen voor in het mediadecreet. De doelstelling van deze toevoeging is om duidelijk te maken dat de meeste verplichtingen die opgenomen zijn in het mediadecreet alleen van

¹⁴ Ontworpen artikel 143/2, § 1, 2°, b), 1) en 2), van het decreet van 27 maart 2009 (artikel 33 van het voorontwerp).

¹⁵ Ontworpen artikel 146/2, § 1, 2°, d), van het decreet van 27 maart 2009 (artikel 41 van het voorontwerp).

¹⁶ Ten aanzien van netwerkradio-omroeporganisaties wordt in artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2017 bepaald dat onder Nederlandstalige en Vlaamse profiel of muziekaanbod wordt begrepen het muziekaanbod en de andere cultuuruitingen door Nederlandstalige en/of Vlaamse artiesten en/of programma's met als hoofdthema een Nederlandstalige of Vlaamse artiest.

¹⁷ In de memorie van toelichting wordt thans enkel uiteengezet waarom er geen verplichting rust op lokale radio-omroeporganisaties om Nederlandstalige of Vlaamse muziekproducties uit te zenden. Bovendien wordt in die verantwoording geen onderscheid gemaakt tussen landelijke en netwerkradio-omroeporganisaties en wordt ten onrechte de indruk gewekt dat voor beide categorieën dezelfde verplichting geldt, vermits het volgende wordt gesteld: “De verplichting tot het uitzenden van Nederlandstalige en Vlaamse muziekproducties rust inderdaad uitsluitend op de landelijke en netwerkradio-omroeporganisaties. Dit onderscheid is bewust voorzien in het regelgevend kader, omdat landelijke en netwerkradio-omroeporganisaties een andere rol binnen het radiolandschap te vervullen hebben dan lokale radio-omroeporganisaties. Rekening houdend met die specifieke rol wordt van hen een bijkomende bijdrage verwacht ter promotie en ondersteuning van Nederlandstalige en Vlaamse muziekproducties.”

toepassing zijn op spelers die onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap vallen, zowel wat materiële als territoriale bevoegdheid betreft. Op basis van de door u gestelde vraag, zijn we ons ervan bewust dat die toevoeging in sommige gevallen voor onduidelijkheid kan zorgen. Zoals bepaald in onder meer de BBT Media 2026 wordt er gewerkt aan een algemene bredere herziening van het mediadecreet. In het kader van deze oefening zal nagegaan worden of het wenselijk is om voornoemde verduidelijking in het mediadecreet nog behouden moet worden of dat dat niet langer nodig is.”

Artikel 75

11. Blijkens de memorie van toelichting herneemt het ontworpen artikel 246 van het decreet van 27 maart 2009 bij wijze van overgangsbepaling hetgeen thans in artikel 134, § 2, van dat decreet wordt bepaald.¹⁸

Te dien aanzien moet erop worden gewezen dat het ontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft de verlenging van de erkenningen voor netwerkradio-omroeporganisaties en de lokale radio-omroeporganisaties’,¹⁹ dat het voorwerp heeft uitgemaakt van advies 78.838/3 van 13 februari 2026, in een overgangsregeling voorziet waarbij “[i]n afwijking van artikel 134, § 2,” de erkenningen van netwerkradio-omroeporganisaties en lokale radio-omroeporganisaties die aflopen vóór 31 december 2027, worden verlengd tot en met 31 december 2027. Die verwijzing zal derhalve moeten worden aangepast. Hierop gewezen verklaarde de gemachtigde:

“In het in adviesaanvraag 78.838/3 voorgelegde voorontwerp van decreet kon er nog geen rekening worden gehouden met de hernummering van artikel 134, § 2 naar artikel 246, § 1, omdat het voorliggende ontwerp van wijzigingsdecreet nog niet door het Vlaams Parlement goedgekeurd was. Ook in het voorliggende wijzigingsdecreet kon er nog geen rekening worden gehouden met het nieuwe artikel 243/1, omdat het eerdere ontwerp van wijzigingsdecreet nog niet door het Vlaams Parlement werd goedgekeurd. De verwijzing naar artikel 134, § 2 van het nieuwe artikel 243/1 zal inderdaad gewijzigd moeten worden in artikel 246, § 1. Als het eerdere ontwerp van wijzigingsdecreet (met inbegrip van het nieuwe artikel 243/1) in het Vlaams Parlement wordt goedgekeurd alvorens het regelgevende traject van voorliggend wijzigingsdecreet is afgerond, zal deze hernummering nog mee in dit ontwerp van wijzigingsdecreet opgenomen worden (eventueel via amendement). Indien dat niet mogelijk is, zal er een bijkomend voorontwerp van decreet moeten worden voorzien.”

Er zal inderdaad aan het thans voorliggende voorontwerp een bepaling moeten worden toegevoegd die strekt tot wijziging van (het nog aan te nemen) artikel 243/1 van het decreet van 27 maart 2009.

¹⁸ Het bestaande artikel 134 van het decreet van 27 maart 2009 wordt vervangen bij artikel 13 van het voorontwerp.

¹⁹ *Parl.St.* VI.Parl. 2025-26, nr. 737/1.

Artikel 78

12. Artikel 78 van het voorontwerp, dat deel uitmaakt van hoofdstuk 3 ('Slotbepalingen') en dat is opgevat als een autonome bepaling, voorziet in een overgangsregeling voor lopende erkenningen. Zoals de gemachtigde erkende zou het ter wille van de duidelijkheid verkieslijker zijn in een overgangsbepaling te voorzien die aan deel IX ('Overgangs- en slotbepalingen') van het decreet van 27 maart 2009 wordt toegevoegd en die toelaat dat de gewijzigde en nieuw in te voegen bepalingen tijdelijk naast elkaar blijven bestaan.

Slotopmerking

13. Het voorontwerp moet aan een taalkundig en wetgevingstechnisch nazicht worden onderworpen. Bij wijze van voorbeeld kan het volgende worden opgemerkt:

- in de inleidende zin van artikel 2 van het voorontwerp moet de wetshistoriek van artikel 2 van het decreet van 27 maart 2009 worden aangepast, vermits die bepaling het laatst werd gewijzigd bij het decreet van 19 april 2024²⁰ (in plaats van "het decreet van 3 juni 2022");
- gelet op de definitie vervat in het ontworpen artikel 2, 43°/1, van het decreet van 27 maart 2009 (artikel 2, 4°, van het voorontwerp), moet elders in het voorontwerp gewag worden gemaakt van "televisie-omroepnetwerk" of "televisie-omroepnetwerken" (en niet "televisieomroepnetwerk" of "televisieomroepnetwerken")²¹;
- in de inleidende zin van artikel 13 moet worden verwezen naar het decreet van 19 april 2024 (in plaats van "2014");
- de artikelen 15 tot 22, 25, 41, 42, 44 tot 46, 56, 71 en 74 tot 77, die nieuwe opschriften, afdelingen of bepalingen invoegen in het decreet van 27 maart 2009, verwijzen in de wetshistoriek telkens naar "hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 3 juni 2022". Het decreet van 27 maart 2009 werd evenwel het laatst gewijzigd door het decreet van 19 december 2025 'tot uitlegging van artikel 2, 35°, en tot wijziging van artikel 17, §2, artikel 92 en artikel 218, §2, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie',²²

²⁰ Decreet van 19 april 2024 'tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie houdende inhoudelijke en technische aanpassingen en aanpassingen met het oog op de bescherming van persoonsgegevens en het Wetboek van vennootschappen en verenigingen'.

²¹ Zie de artikelen 2, 1°, 54, 1°, 55, 3°, 57, 59, 60, 1°, 4° en 5°, 62 tot 65, 66, 3°, en 73 van het voorontwerp.

²² Onder voorbehoud van eventuele latere wijzigingen ten gevolge van de ontwerpen die het voorwerp hebben uitgemaakt van het voormelde advies 78.838/3 of van advies 78.025/1/V van 12 augustus 2025 over een voorontwerp van decreet 'tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, met het oog op de gedeeltelijke uitvoering van de verordening (EU) 2024/900 van 13 maart 2024 betreffende transparantie en gerichte politieke reclame, van de Europese verordening mediavrijheid, en van de verordening artificiële intelligentie'.

- in het ontworpen artikel 134/8 van het decreet van 27 maart 2009 (artikel 22 van het voorontwerp) moet de vermelding “§ 1” worden weggelaten, vermits de ontworpen bepaling geen andere paragrafen bevat;
- in het ontworpen artikel 146/3 van het decreet van 27 maart 2009 (artikel 42 van het voorontwerp) ontbreekt daarentegen de vermelding “§ 1”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE