



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.859/1/V
van 7 september 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de procedure en voorwaarden voor de erkenning van particuliere radio-omroeporganisaties en de toekenning van de zendvergunningen aan particuliere erkende radio-omroeporganisaties’

Op 22 juli 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Brussel en Media verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 7 september 2026,^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de procedure en voorwaarden voor de erkenning van particuliere radio-omroeporganisaties en de toekenning van de zendvergunningen aan particuliere erkende radio-omroeporganisaties’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 25 augustus 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Steven LIERMAN, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 september 2026.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot het vaststellen van de procedures en voorwaarden voor de erkenning van particuliere radio-omroeporganisaties en van de procedure voor de toekenning van zendvergunningen aan die erkende radio-omroeporganisaties. Het ontwerp beoogt uitvoering te geven aan het gewijzigde¹ decretale kader vervat in het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende radio-omroep en televisie’ (hierna: het Mediadecreet) en voorziet in een nieuwe regeling voor particuliere radio-omroeporganisaties.

Hoofdstuk 1 (artikel 1) bevat een aantal definities.

Hoofdstuk 2 regelt de erkenningsprocedure. Die vangt aan met een door de Vlaamse minister, bevoegd voor de media, (hierna: de minister) in het Belgisch Staatsblad gepubliceerde oproep (artikel 2). Het mogen deelnemen aan de procedure wordt afhankelijk gesteld van het betalen van een inschrijvingsgeld, dat varieert van 600 euro voor lokale en digitale lokale radio-omroeporganisaties tot 50.000 euro voor landelijke radio-omroeporganisaties (artikel 3). De eigenlijke erkenningsprocedure bestaat uit twee fasen. Met betrekking tot fase 1 bepaalt het ontwerp de indieningstermijn en ontvankelijkheidsvoorwaarden (artikelen 4 tot 9), alsook de wijze van beoordeling van de ontvankelijkheid van de aanvragen (artikelen 10 tot 12). Tevens wordt voorzien in verplichtingen tot financiële waarborg voor in fase 1 ontvankelijk bevonden aanvragen tot erkenning als landelijke radio-omroeporganisatie of digitale landelijke radio-omroeporganisatie (artikel 13). Indien voor een frequentiepakket of -blok meer ontvankelijke aanvragen dan toe te wijzen plaatsen werden ingediend, wordt in fase 2 een vergelijkende toets georganiseerd. Het ontwerp bepaalt met betrekking tot die fase eveneens de indieningstermijnen (artikel 14) en de ontvankelijkheidsvoorwaarden (artikelen 15 tot 17), de wijze van beoordeling van de ontvankelijkheid (artikel 18), alsook de te toetsen aanvullende kwalificatiecriteria (artikel 19). Er wordt geregeld hoe die aanvullende kwalificatiecriteria gewogen worden in het kader van de vergelijkende toets (artikel 20). Voorts bepaalt het ontwerp de regels inzake de toekenning van de erkenning door de minister (artikelen 21 tot 28).

Hoofdstuk 3 voorziet in een geëigende erkenningsprocedure voor het geval waarin na de organisatie van de in hoofdstuk 2 geregelde procedure blijkt dat er sprake is van onderbenutte capaciteit of van frequentiepakketten waarvoor geen erkenning is verleend. In die gevallen worden de erkenningsaanvragen behandeld in volgorde van hun ontvangst, waarbij particuliere kandidaten een nieuwe aanvraag kunnen indienen. Openbare radio-omroeporganisaties van de Franse en de

¹ Zie het decreet van 10 juli 2026 ‘tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft de radio-omroeporganisaties’.

Duitstalige Gemeenschap en van de Belgische buurlanden kunnen in dat stadium tevens een verzoek indienen tot gebruik van de niet-benutte capaciteit (artikelen 29 tot 34).

Hoofdstuk 4 bepaalt de bedragen van de jaarlijkse vergoedingen voor het gebruik en behoud van frequentiepakketten en frequentieblokken. Die vergoeding bestaat voor landelijke radio-omroeporganisaties en digitale landelijke radio-omroeporganisaties uit een vast en een variabel gedeelte, gebaseerd op een percentage van de gerealiseerde bruto-inkomsten uit reclame. Voor netwerkradio-omroeporganisaties, lokale radio-omroeporganisaties en digitale lokale radio-omroeporganisaties bestaat de te betalen vergoeding uit een vast bedrag (artikel 35).

Hoofdstuk 5 regelt de procedure tot schorsing of opheffing van de erkenning door de Vlaamse Regulator voor de Media (hierna: VRM) in geval van schendingen van het Mediadecreet, het te nemen besluit of de voorwaarden van de erkenning (artikel 36).

Hoofdstuk 6 betreft de procedure tot toekenning van een zendvergunning door de VRM. Het ontwerp regelt zowel de ontvankelijkheidsvoorwaarden (artikelen 37 tot 40), de beoordeling van de aanvraag (artikel 41), de administratieve bepalingen met betrekking tot de zendvergunning (artikelen 42 tot 45), de vergoeding (artikel 46) als de schorsing en opheffing van de zendvergunning (artikel 47).

Hoofdstuk 7 bevat een indexeringsbepaling met betrekking tot de verschuldigde inschrijvingsgelden en vergoedingen (artikel 48).

Hoofdstuk 8 preciseert de aanvangsdatum van de in het ontwerp vermelde termijnen in geval de eerste dag ervan op een zaterdag, zondag of wettelijke feestdag valt (artikel 49). Eveneens wordt bepaald op welke dagen of in welke periodes de in het ontwerp vermelde termijnen worden opgeschort (artikel 50).

Hoofdstuk 9 bevat wijzigingsbepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 juni 2006 ‘betreffende de procedure voor de Vlaamse Regulator voor de Media’ (artikelen 51 tot 58) en van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juni 2003 ‘betreffende de toekenning van zendvergunningen aan de erkende particuliere landelijke, netwerk- en lokale radio-omroepen’ (artikelen 59 tot 66), teneinde die besluiten af te stemmen op de ontworpen regeling. In het laatstgenoemde besluit wordt bovendien voorzien in een indexeringsmechanisme betreffende de vergoeding verschuldigd voor een tijdelijke zendvergunning (artikel 65).

Hoofdstuk 10 bevat de slotbepalingen. Daarbij wordt voorzien in de opheffing 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’ (artikel 67), alsook in een overgangsregeling die moet toelaten om de mogelijkheid tot uitzendingen via DAB+ van rechtswege aan bestaande erkenningen toe te voegen, in overeenstemming met de overgangsregeling voorzien in de artikelen 243/2 en 243/3, van het Mediadecreet (artikelen 68 en 69). Er geldt ook een overgangsregeling voor het aanvragen en wijzigen van zendvergunningen gekoppeld aan erkenningen die zijn verleend onder de toepassing van het op te heffen besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2017 (artikel 70).

RECHTSGROND

3. De rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef bevat geen vermelding van de specifieke bepalingen van het Mediadecreet die het ontwerp tot rechtsgrond strekken. In de adviesaanvraag wordt daarover het volgende vermeld:

“Ter volledigheid wordt meegegeven dat op het ogenblik van de agendering van dit dossier het decreet van 10 juli 2026 tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft de radio-omroeporganisaties reeds door het Vlaams Parlement in plenaire vergadering was aangenomen (*Parl.St.* VI.Parl. 2025-2026, 852/1 en 852/6) en bekrachtigd door de Vlaamse Regering. De beslissing van de Vlaamse Regering was echter nog niet publiek. Na ontvangst van het advies van de Raad van State zal de rechtsgrond van het ontwerpbesluit worden geactualiseerd om rekening te houden met de bepalingen van voormeld wijzigingsdecreet, die op dat ogenblik naar verwachting reeds in werking zullen zijn getreden.”

De omstandigheid dat het decreet van 10 juli 2026 ‘tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft de radio-omroeporganisaties’ nog niet is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad op het tijdstip van het indienen van een adviesaanvraag over een uitvoeringsbesluit dat rechtsgrond zoekt in het Mediadecreet, zoals gewijzigd bij het eerstvermelde decreet, stelt de adviesaanvrager niet vrij van de verplichting om die rechtsgrond te documenteren in de aanhef, ook wat betreft de wijzigingsbepalingen en de slotbepalingen van het ontwerp (zie daarover de opmerkingen 3.5 en 3.6).

De Raad van State wijst erop dat het onderzoek van de rechtsgrond voor het ontworpen besluit niet toevallig een van de drie punten is die hij volgens de wet op de Raad van State steeds moet onderzoeken, zelfs voor spoedadviesaanvragen, in het belang van de adviesaanvrager zelf. De adviesaanvrager moet zelf ook meewerken aan die belangrijke controle door ontwerpbesluiten voor te leggen waarbij alle noodzakelijke rechtsgrondbepalingen, maar ook niet meer, in de aanhef worden vermeld. In complexe gevallen is het bovendien raadzaam om spontaan een rechtsgrondentabel in het dossier op te nemen.

De gemachtigde bezorgde de volgende rechtsgrondentabel:

<i>Artikel van het ontwerp</i>	<i>Artikel van het Mediadecreet</i>
1	/
2	129, eerste lid
3	129, derde lid
4	129, eerste lid
5	129, eerste lid
6	129, eerste lid
7	129, eerste lid
8	129, eerste lid
9	129, eerste lid en vierde lid
10	129, eerste lid
11	129, eerste lid
12	129, eerste lid
13	129, derde lid
14	129, eerste lid

15	129, eerste lid
16	129, eerste lid
17	129, eerste lid
18	129, eerste lid
19	138, § 2; 143/2, § 2, 145, § 2; 146/2, § 2; 146/5, § 2
20	138, § 2; 143/2, § 2, 145, § 2; 146/2, § 2; 146/5, § 2
21	129, eerste lid
22	129, eerste lid
23	129, eerste lid
24	129, eerste lid
25	129, eerste lid
26	129, eerste lid
27	129, eerste lid
28	129, eerste lid
29	149
30	148, vierde lid
31	149
32	149
33	148, vierde lid
34	149
35	129, derde lid
36	228, eerste lid, 6°
37	193, § 3
38	193, § 3
39	193, § 3
40	220, § 4
41	193, § 3 en 195
42	193, § 3
43	193, § 3
44	193, § 3
45	195
46	196
47	218, § 1, 2°
48	129, derde lid en 196
49	129, eerste lid
50	129, eerste lid
51-66	/
67-71	/

Met die rechtsgrondanalyse kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

3.1. De rechtsgrond voor de artikelen 29 tot 34 van het ontwerp, die betrekking hebben op de bijkomende erkenningsprocedure bij onderbenutte capaciteit of voor frequentiepakketten waarvoor initieel geen erkenning is verleend, moet worden gezocht in artikel 148, vierde lid, van het Mediadecreet, gelezen in samenhang met artikel 129, eerste, derde en vierde lid, van hetzelfde decreet.

3.2. De rechtsgrond voor artikel 36 van het ontwerp, dat voorziet in de mogelijkheid tot het schorsen of opheffen van de erkenning door de VRM, wordt gezocht in artikel 228, eerste lid,

6°, van het Mediadecreet. Volgens die decretale bepaling kan de algemene kamer van de VRM de schorsing of opheffing van de erkenning van de radio-omroeporganisatie als sanctie opleggen, maar dat artikel bevat geen machtiging aan de Vlaamse Regering om de voorwaarden en de procedures met betrekking tot die schorsing of opheffing te regelen.

Voor artikel 36, § 1, van het ontwerp, dat bepaalt in welke gevallen de erkenning kan worden geschorst of opgeheven, kan wel worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 228, eerste lid, 6°, van het Mediadecreet.

Artikel 36, §§ 2 en 4, van het ontwerp, dat de procedure met betrekking tot de schorsing en de opheffing van de erkenning regelt, vindt rechtsgrond in artikel 220, § 4, van het Mediadecreet, dat de Vlaamse Regering onder meer machtigt om de procedures en de termijnen voor het nemen van sancties door de VRM te bepalen.

Artikel 36, § 3, van het ontwerp, dat bepaalt dat de schorsing of opheffing van de erkenning geen aanleiding geeft tot enige vergoeding of terugbetaling van vergoeding, vindt rechtsgrond in artikel 129, derde lid, van het Mediadecreet.

3.3. Artikel 40 van het ontwerp, dat betrekking heeft op het horen van de erkende radio-omroeporganisatie of het samenwerkingsverband door de VRM naar aanleiding van de beoordeling van de ontvankelijkheid van de aanvraag voor een zendvergunning, vindt geen rechtsgrond in artikel 220, § 4, van het Mediadecreet, dat enkel betrekking heeft op de procedures en de termijnen voor het nemen van sancties. De rechtsgrond ervoor moet worden gezocht in artikel 193, § 3, eerste lid, van het Mediadecreet, dat de Vlaamse Regering machtigt om de voorwaarden en de procedure voor onder meer het aanvragen van zendvergunningen te bepalen.

3.4. De rechtsgrond voor artikel 47 van het ontwerp, dat voorziet in de mogelijkheid tot het schorsen of opheffen van de erkenning door de VRM, wordt gezocht in artikel 218, § 1 (lees: § 2), 2°, van het Mediadecreet. Volgens die decretale bepaling kan de algemene kamer van de VRM zendvergunningen onder meer schorsen en intrekken, maar ze bevat geen machtiging aan de Vlaamse Regering om de voorwaarden en de procedures met betrekking tot die schorsing of opheffing te regelen.

Artikel 47, eerste lid, van het ontwerp, vindt wel rechtsgrond in artikel 193, § 3, eerste lid, van het Mediadecreet, dat de Vlaamse Regering machtigt om de voorwaarden en de procedure voor onder meer het schorsen en het opheffen van zendvergunningen te bepalen.

Artikel 47, tweede en derde lid, van het ontwerp, dat de procedure met betrekking tot de schorsing en de opheffing van de zendvergunning regelt, vindt rechtsgrond in artikel 220, § 4, van het Mediadecreet, dat de Vlaamse Regering machtigt om de procedures en de termijnen voor onder meer het nemen van sancties door de VRM te bepalen, aangezien de schorsing en opheffing van de zendvergunning ook als een mogelijke sanctie wordt vermeld in artikel 228, eerste lid, 5°, van het Mediadecreet.

3.5. Voor de in hoofdstuk 9 van het ontwerp opgenomen wijzigingsbepalingen, worden in de voormelde tabel geen rechtsgrondbepalingen vermeld.

3.5.1. In de mate dat de artikelen 52, 53, 55, 56 en 60 tot 64 van het ontwerp bepalingen wijzigen of opheffen die betrekking hebben op de voorwaarden en de procedure voor het aanvragen, het wijzigen, het schorsen, of het opheffen van de zendvergunningen, kan voor die wijzigingsbepalingen rechtsgrond worden gevonden in artikel 193, § 3, eerste lid, van het Mediadecreet.

3.5.2. Artikel 54 van het ontwerp, dat voorziet in de opheffing van een bepaling inzake vergoedingen voor het gebruik en het behoud van frequentiepakketten, vindt rechtsgrond in artikel 129, derde lid, van het Mediadecreet.

3.5.3. Artikel 57 van het ontwerp, dat een punt 4/1° invoegt in artikel 41 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 juni 2006, dat betrekking heeft op de kennisgeving te verrichten door andere dan erkende radio-omroeporganisaties, vindt rechtsgrond in artikel 150/0, § 2, derde lid, van het Mediadecreet. Luidens die laatste bepaling kan de Vlaamse Regering de elementen van de nader te verstrekken gegevens bepalen die de kennisgeving van andere radio-omroeporganisaties moet bevatten en welke latere wijzigingen in die gegevens aan de VRM moeten worden meegedeeld.

Artikel 105/0 treedt evenwel pas in werking op 1 januari 2028.² Dat betekent dat artikel 57 van het ontwerp niet eerder in werking kan treden.

3.5.4. De bij artikel 58 van het ontwerp voorziene opheffing van artikel 42 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 juni 2006, dat betrekking heeft op kennisgevingen voor particuliere niet-lineaire radio-omroeporganisaties vindt rechtsgrond in artikel 150, § 3, van het Mediadecreet, in de versie waarin het geldt tot de vervanging ervan bij artikel 53 van het decreet van 10 juli 2026, op 1 januari 2028.³ Indien het de bedoeling zou zijn om de ontworpen opheffing pas vanaf die datum uitwerking te laten hebben, moet dat met zoveel woorden worden bepaald.

3.5.5. Voor artikel 65 van het ontwerp, dat het bedrag van de vergoeding voor een tijdelijke zendvergunning wijzigt en indexeert, wordt de rechtsgrond geboden door artikel 196 van het Mediadecreet. Die laatste bepaling machtigt de Vlaamse Regering om het bedrag vast te stellen dat moet worden betaald door de titularissen van de vergunningen voor de dekking van de kosten voor de uitreiking of wijziging van of voor het toezicht op de zendvergunningen, alsook om de betalingsvoorwaarden van deze rechten te bepalen.

3.5.6. Artikel 66 van het ontwerp, dat de artikelen 7 en 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juni 2003 opheft, vindt rechtsgrond in artikel 195 van het Mediadecreet, op grond waarvan de Vlaamse Regering de specifieke technische voorschriften van de zendvergunningen kan bepalen.

² Zie artikel 81 van het decreet van 10 juli 2026.

³ Zie artikel 81 van het decreet van 10 juli 2026.

3.6. Ook wat de slotbepalingen in hoofdstuk 10 betreft, geeft het overzicht niet aan welke bepalingen het ontwerp tot rechtsgrond kunnen strekken. Die bepalingen geven verdere uitvoering aan de artikelen 243/2, § 2, 243/3, § 2 en 243/5 van het Mediadecreet, waardoor zij op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering aangenomen kunnen worden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Artikel 3 van het ontwerp stelt de deelname aan de erkenningsprocedure afhankelijk van het betalen van een inschrijvingsgeld, dat varieert van 600 euro voor lokale en digitale lokale radio-omroeporganisaties tot 50.000 euro voor landelijke radio-omroeporganisaties. Artikel 35 van het ontwerp voorziet in een jaarlijkse vergoeding voor het gebruik en behoud van frequentiepakketten en frequentieblokken, die voor landelijke radio-omroeporganisaties en digitale landelijke radio-omroeporganisaties bestaat uit een vast en een variabel gedeelte, gebaseerd op een percentage van de gerealiseerde bruto-inkomsten uit reclame, en voor netwerkradio-omroeporganisaties, lokale radio-omroeporganisaties en digitale lokale radio-omroeporganisaties uit een vast bedrag.

Overeenkomstig artikel 129, derde lid, van het Mediadecreet moeten die vergoedingen objectief gerechtvaardigd, transparant en niet discriminerend zijn.

4.2. Opdat die vergoedingen daadwerkelijk als een retributie kunnen worden beschouwd, moeten ze evenwel de geldelijke vergoeding zijn van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en moeten ze 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.⁴ Bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt ze 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 (of, in dit geval, een licentie) middels retributies niet zonder meer worden afgewenteld op die houders.⁵ Ten slotte moet, wanneer het bedrag van een retributie voor een bepaalde categorie van heffingsplichtigen hoger is, dat hogere bedrag worden verantwoord door een verhoogde dienstverlening ten aanzien van die categorie.⁶

Indien die vergoedingen als een belasting zouden worden gekwalificeerd, heeft dat tot gevolg dat het legaliteitsbeginsel inzake belastingen, vervat in de artikelen 170, § 1, en 172,

⁴ GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.5.

⁵ 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.

⁶ GwH 24 oktober 2019, nr. 156/2019, B.4.4.

tweede lid, van de Grondwet, erop van toepassing is.⁷ Hieruit vloeit voort dat de decreetgever zelf alle wezenlijke elementen dient vast te stellen aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtigen kan worden bepaald, zoals de aanwijzing van de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de eventuele belastingvrijstellingen. Deze elementen worden noch in artikel 129 van het Mediadecreet, noch in een andere decretale bepaling geregeld.

5.1. De bij artikel 3, eerste lid, van het ontwerp geregelde inschrijvingsgelden variëren van 600 euro voor lokale en digitale lokale radio-omroeporganisaties, 6.000 euro voor netwerkradio-omroeporganisaties, 10.000 euro voor digitale landelijke radio-omroeporganisaties en 50.000 euro voor landelijke radio-omroeporganisaties. Er wordt uitdrukkelijk vermeld dat die inschrijvingsgelden dienen om “de kosten voor het onderzoek en de administratieve handelingen van de erkenningsronde te dekken”.

5.2. Op de vraag waarom de inschrijvingsgelden zo sterk uiteenlopen voor de verschillende erkenningsaanvragen, gaf de gemachtigde het volgende antwoord:

“Het inschrijvingsgeld strekt ertoe de kosten te dekken die verbonden zijn aan de behandeling en beoordeling van de erkenningsaanvragen. De organisatie van een erkenningsprocedure wordt gekenmerkt door een combinatie van vaste en variabele kosten. Een aanzienlijk deel van de kosten (projectleider, opleiding, overhead, minimale personeelsbezetting) moet gemaakt worden onafhankelijk van het aantal ingediende dossiers. Daarnaast kunnen de variabele kosten een sprongeffect vertonen: zodra een bepaald aantal dossiers wordt overschreden, is bijkomende personeelsinzet vereist.

Het inschrijvingsgeld moet dus worden vastgesteld op een niveau dat de kosten voor het onderzoek en de administratieve handelingen van de erkenningsronde door de administratie dekt, zodat de organisatie van een erkenningsronde budgetneutraal verloopt voor de Vlaamse overheid. Bij de vaststelling van de hoogte van het inschrijvingsgeld wordt evenwel niet voor elke categorie van radio-omroeporganisatie van eenzelfde kost uitgegaan. Het bedrag houdt voor elke categorie ook rekening met de aard, omvang en complexiteit van de te beoordelen dossiers en de daarmee gepaard gaande werklust, alsook met het geraamde aantal erkenningsaanvragen waarover de vaste kosten van de erkenningsronde worden omgeslagen.

Voorgaande leidt ertoe dat het inschrijvingsgeld in het voorliggend ontwerp weliswaar voor elke categorie in principe kostendekkend is opgevat, maar niettemin per categorie in bedrag verschilt.

Voor de landelijke radio-omroeporganisaties ligt de kost van de erkenningsprocedure hoger. Dit houdt onder meer verband met de bijzondere schaarste van de beschikbare landelijke frequentiepakketten, hun landelijke dekking, impact, enz. en de daaruit voortvloeiende nood aan een meer gespecialiseerde en diepgaande beoordeling. Bij de vorige erkenningsronde voor landelijke radio-omroeporganisaties werd daarom een beroep gedaan op externe expertise. De externe opdracht omvatte onder meer het uitwerken van een beoordelingsmethodologie, het onderzoeken van de ingediende dossiers aan de hand van die methodologie en het formuleren van een gemotiveerd en coherent advies over de kandidaten. Voor een nieuwe erkenningsronde voor landelijke radio-omroeporganisaties

⁷ Voor een vergelijkbare herkwalificatie met betrekking tot een door de centra voor de technische keuring van voertuigen verschuldigde vergoeding, zie RvS 2 april 2019, nr. 244.095, *Belgische Staat*, nrs. 34.2 en 34.3.1.

wordt door het behoud van 50.000 euro als inschrijvingsgeld de mogelijkheid behouden om een beroep te doen op externe expertise. De methodologie die in de vorige erkenningsronde werd ontwikkeld, kan daarbij, waar passend, als uitgangspunt worden gebruikt. Gelet op de ontwikkelingen in het medialandschap kan niet op voorhand worden vastgesteld dat de bestaande methodologie ongewijzigd kan worden hergebruikt. Het is daarom noodzakelijk om ook rekening te houden met de mogelijke kosten van een actualisering of nieuwe uitwerking van de beoordelingsmethodologie.

Voor de digitale landelijke radio-omroeporganisaties ligt het inschrijvingsgeld lager dan dat van de landelijke radio-omroeporganisaties, niet omdat de kost van de behandeling van het dossier per definitie lager zou liggen maar de hoogte van de vergoeding is ook afgestemd op de huidige marktomstandigheden. De markt voor digitaal radioluisteren bevindt zich nog in ontwikkeling en de commerciële inkomstenmogelijkheden van digitale landelijke radio-omroeporganisaties liggen momenteel lager dan die van landelijke FM-radio-omroeporganisaties. De vastgestelde vergoeding houdt rekening met deze economische realiteit. Indien de markt voor digitaal radioluisteren verder evolueert, DAB+ de dominante distributievorm wordt en de commerciële exploitatiemogelijkheden van digitale landelijke radio toenemen, kan de hoogte van de vergoeding bij een toekomstige evaluatie worden herbekeken. De vergoeding is bijgevolg niet opgevat als een onveranderlijk bedrag, maar als een bedrag dat in verhouding staat tot de marktomstandigheden op het ogenblik waarop deze regeling wordt vastgesteld. Dit is ook in lijn met recentere rechtspraak van het Hof van Cassatie en de rechtsleer. De rechtsleer stelt vast dat de vereiste band tussen de overheidsprestatie en de retributie is geëvolueerd van een loutere kostenband naar een band met het voordeel dat de retributieplichtige uit de overheidsprestatie haalt.⁸ Een landelijke radio-omroeporganisatie die een erkenning verkrijgt, krijgt toegang tot een bijzonder schaars en economisch waardevol frequentiepakket met een groot bereik en met ruimere exploitatiemogelijkheden. Het is daarom verantwoord dat de vergoeding voor die categorie hoger ligt dan voor categorieën waarvoor het gebruiksrecht een beperktere economische waarde vertegenwoordigt. De hoogte van de vergoeding houdt aldus niet alleen verband met de administratieve behandeling van de aanvraag, maar ook met het voordeel dat de erkende omroeporganisatie uit de toegekende gebruiksrechten kan halen. Voor de volledigheid wordt nog meegegeven dat de uitwerking van het aanvullende kwalificatiecriterium ‘technische infrastructuur en zendinfrastructuur’ minder uitgebreid zal zijn bij de digitale landelijke radio-omroeporganisaties dan bij de landelijke radio-omroeporganisaties, omdat de concrete invulling en uitrol van de zendinfrastructuur voor DAB+ bij de indiening van de erkenningsaanvraag nog niet kan worden beoordeeld, aangezien deze afhankelijk is van de afspraken die de erkende radio-omroeporganisaties na de erkenning binnen het samenwerkingsverband maken.⁹

De beoordeling van een erkenningsaanvraag van een netwerkradio-omroeporganisatie zal minder omvangrijk zijn dan bij de (digitale) landelijke radio-omroeporganisaties. Zo is het aanvullende kwalificatiecriterium 6° niet van toepassing en wordt er een minder diepgaande uitwerking van het businessplan en financiële plan vereist. Hierdoor vereist dit een minder uitgebreid onderzoek door de administratie. Bij de bepaling van dat bedrag wordt bovendien rekening gehouden met het algemene uitgangspunt dat het inschrijvingsgeld niet zo hoog mag worden vastgesteld dat het op zichzelf een ongerechtvaardigde toetredingsdrempel vormt of potentiële kandidaten

⁸ Voetnoot 1 in het citaat van de gemachtigde: M. DE JONCKHEERE, K. ROSSIGNOL, De vreemdelingenretributie: onwettig of toch niet?, LRB 2013, nr. 2, 7.

⁹ Voetnoot 2 in het citaat van de gemachtigde: VR 2026 1707 DOC.0926/1.

uitsluit en daardoor afbreuk zou kunnen doen aan het streven naar een voldoende pluriform en divers radiolandschap.

Doordat er bij de beoordeling van de erkenningsaanvragen van de digitale landelijke radio-omroeporganisaties en netwerkradio-omroeporganisaties geen beroep wordt gedaan op externe expertise kunnen de kosten ook gedrukt worden.”

5.3. Ook al beschikt de Raad van State niet over het vereiste feitelijke inzicht om een sluitend oordeel te vellen over het al dan niet kostendekkend karakter van de inschrijvingsgelden, kan worden aangenomen dat de inschrijvingsgelden voor een erkenningsaanvraag als landelijke radio-omroeporganisatie, als netwerkradio-omroeporganisatie en als lokale radio-omroeporganisatie of digitale lokale radio-omroeporganisatie inderdaad van aard zijn kostendekkend te zijn en dus als een retributie kunnen worden beschouwd. Het feit dat het onderzoek van de aanvraag van een landelijke radio-omroeporganisatie meer inspanningen en de tussenkomst van externe experts vraagt, kan het hogere inschrijvingsgeld voor die omroeporganisatie rechtvaardigen. De bedragen werden bovendien bepaald in het licht van de opgedane ervaring in eerdere erkenningsrondes.

Wat betreft evenwel het inschrijvingsgeld voor een erkenningsaanvraag als digitale landelijke radio-omroeporganisatie, ziet de Raad van State vooralsnog niet in hoe het gevraagde bedrag volgens de gegeven toelichting in verhouding staat tot de kosten voor het onderzoek en de ermee gepaard gaande administratieve handelingen. Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt immers dat het lagere inschrijvingsgeld niet verantwoord wordt door de lagere kosten van de behandeling van de aanvraag, maar door de huidige marktomstandigheden, die maken dat de voordelen op het vlak van reclame-inkomsten die voortvloeien uit een eventuele erkenning als digitale landelijke radio-omroeporganisatie, ook lager zouden zijn. Die argumentatie berust met andere woorden op het gegeven dat het in geval van erkenning aan de aanvrager toegekende voordeel minder groot zal zijn dan voor landelijke radio-omroeporganisaties.

Door echter te argumenteren dat het inschrijvingsgeld voor een erkenningsaanvraag als digitale landelijke radio-omroeporganisatie in het licht van marktomstandigheden, die zich bovendien slechts na de erkenning zullen manifesteren, moet worden berekend, koppelen de stellers van het ontwerp het bedrag van dat inschrijvingsgeld los van de kosten verbonden aan het onderzoek van de aanvraag. Aldus wordt voor de bepaling van dat inschrijvingsgeld niet langer uitgegaan van de vergoedingslogica die wel aan de andere inschrijvingsgelden ten grondslag ligt en die in artikel 3, eerste lid, eerste zin, van het ontwerp uitdrukkelijk wordt vermeld. Veeleer gaat de gemachtigde uit van een vergoeding berekend in functie van het “bijzonder en rechtstreeks” voordeel dat een erkende radio-omroeporganisatie zou halen uit het gebruik en behoud, en het daarmee gepaard gaande genot, van frequentiegebruiksrechten. Waar een dergelijke marktconforme logica in overweging genomen zou kunnen worden bij de berekening van de jaarlijkse vergoeding voor het gebruik en het behoud van een toegekende erkenning, gaat die redenering niet in dezelfde mate op voor de bepaling van inschrijvingsrechten, waarvan het bedrag de kosten van het onderzoek beoogt te dekken. Bovendien is het vreemd dat een dergelijk marktconform bedrag ook betaald zou moeten worden door een aanvrager die vervolgens geen erkenning zou krijgen en bijgevolg ook niet zou kunnen genieten van de aan die erkenning verbonden voordelen, op grond waarvan de hoogte van het inschrijvingsgeld bepaald werd. De betreffende aanvrager zal immers op geen enkel ogenblik geconfronteerd worden met de

marktomstandigheden die het bedrag van het ontworpen inschrijvingsgeld zouden moeten rechtvaardigen.

Op dat punt moet de verantwoording bijgevolg nog worden aangevuld. Indien dat niet mogelijk is, moet het inschrijvingsgeld voor een erkenningsaanvraag als digitale landelijke radio-omroeporganisatie worden aangepast om alsnog als een retributie te kunnen worden beschouwd of moet dat inschrijvingsgeld als een belasting worden beschouwd, met de in opmerking 4.2 geschetste gevolgen.

6.1. De door artikel 35 van het ontwerp voorziene jaarlijkse vergoedingen voor het gebruik en het behoud van frequentiepakketten en frequentieblokken worden op uiteenlopende wijze vastgesteld. Er gelden vaste bedragen van 600 euro per jaar voor lokale en digitale lokale radio-omroeporganisaties, 6.000 euro voor netwerkradio-omroeporganisaties en, voor landelijke radio-omroeporganisaties en digitale landelijke radio-omroeporganisaties een vast bedrag van respectievelijk 200.000 en 15.000 euro en een variabel bedrag van 2% van de schijf van de bruto-inkomsten boven 7.500.000 euro.

In zoverre de in artikel 35 van het ontwerp bepaalde vergoeding voor landelijke radio-omroeporganisaties en digitale landelijke radio-omroeporganisaties een variabele component van 2% van de schijf van bruto-inkomsten boven het bedrag van 7.500.000 euro bevat, rijst de vraag of het aldus vastgestelde bedrag nog wel een vergoedend karakter heeft voor een door de overheid verstrekte dienst, aangezien er op het eerste gezicht moet van worden uitgegaan dat de dienstverlening vanwege de overheid niet toeneemt door het louter genereren van hogere inkomsten door de heffingsplichtige. Het is met andere woorden de vraag of de terbeschikkingstelling van de betrokken frequentiepakketten en frequentieblokken de overheid meer kost naargelang de inkomsten van de erkende omroeporganisatie kleiner of groter zijn en of de door de overheid verstrekte dienst in waarde toeneemt voor de heffingsplichtige.

Indien niet kan worden aangetoond dat ook de variabele component van de vergoeding een vergoedend karakter heeft, en dat het aldus vastgestelde bedrag een tegenprestatie is van een door de overheid verleende dienst,¹⁰ zal voor het aannemen van een dergelijke regeling voorafgaandelijk in een decretale basis moeten worden voorzien, aangezien die vergoeding dan als een belasting moet worden beschouwd, en zal het voorontwerp van decreet dat daarin beoogt te voorzien nog voor advies aan de Raad van State moeten worden voorgelegd.¹¹

6.2. Voor zover bij decreet een belasting zou worden ingevoerd op de inkomsten van de erkende omroeporganisaties, zal rekening moeten worden gehouden met het bevoegdheidsrechtelijke *ne bis in idem*-beginsel in fiscale zaken, dat vervat is in artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet en de wet van 23 januari 1989 ‘betreffende de in artikel 170, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingbevoegdheid’. Indien de belasting op de inkomsten van

¹⁰ Zie GwH 22 november 2006, nr. 172/2006, B.17-B.22.

¹¹ Zie ook adv.RvS 69.399/3 van 14 juni 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 2 juli 2021 ‘tot wijziging van diverse besluiten over radio-omroep’, opmerking 4.1; adv.RvS 79.023/3 van 28 april 2026 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 10 juli 2026, *Parl.St.* VI.Parl. 2025-26, nr. 852/1, 135-136, opmerking 3.1.

de erkende omroeporganisaties wat betreft de belastbare materie, de belastingplichtige en de belastingbijdrage in essentie identiek zou zijn¹² aan de bestaande federale inkomstenbelasting, zou die belasting immers in strijd zijn met de eerstgenoemde grondwetsbepaling.¹³

6.3. Daarenboven moet de Vlaamse Regering, bij het vaststellen van de betrokken vergoeding artikel 42 van het Europees wetboek voor elektronische communicatie¹⁴ in acht 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.¹⁵

6.4. De gemachtigde gaf de volgende toelichting wat betreft de overeenstemming met artikel 42 van het Europees wetboek voor elektronische communicatie:

“De vergoeding vindt haar rechtsgrond in artikel 42, lid 1, van het EWEC, in samenhang met de overwegingen 100 tot en met 102 van diezelfde richtlijn. Artikel 42, lid 1, staat de lidstaten toe gebruiksrechten voor radiospectrum te onderwerpen aan vergoedingen die een optimaal gebruik van deze schaarse middelen waarborgen. Die bepaling beperkt dergelijke vergoedingen niet tot een louter vast bedrag en sluit evenmin uit dat bij de vaststelling ervan rekening wordt gehouden met de economische waarde van het spectrum, de marktomstandigheden en de voorwaarden waaronder de gebruiksrechten worden verleend.

Overweging 100 bevestigt uitdrukkelijk dat het EWEC het doel waarvoor de opbrengsten van dergelijke vergoedingen worden aangewend, onverlet laat. De Uniewetgever vermeldt daarbij expliciet dat deze vergoedingen kunnen worden gebruikt voor de financiering van de werkzaamheden van de nationale regelgevende instanties en andere bevoegde instanties, voor zover deze werkzaamheden niet volledig via administratieve bijdragen worden gefinancierd. Hieruit volgt dat het EWEC een onderscheid maakt tussen de rechtsgrond van de vergoeding en de aanwending van de opbrengst ervan.

Overwegingen 100 tot en met 102 bevestigen voorts dat de vergoedingsregeling moet bijdragen aan een efficiënt gebruik van radiospectrum als schaars goed. Daarbij mogen de lidstaten rekening houden met de economische waarde van het spectrum, de marktomstandigheden en de kosten die verbonden zijn aan de voorwaarden waaronder de gebruiksrechten worden verleend. Die overwegingen bevatten geen vereiste dat de vergoeding beperkt moet blijven tot de individueel toerekenbare toezichtskosten. Het variabele gedeelte strekt er in die context toe de vergoeding beter te laten aansluiten bij de

¹² VAN DE VIJVER A., *Een verkenning van de grondslagen van het Ne Bis In Idem beginsel in het Belgisch belastingrecht*, Brussel, Larcier, 2015, 88, 152-153 en 191-192 (nrs. 75, 127 en 156); VAN DE VIJVER A., ‘*Ne bis in idem* in het Belgisch belastingrecht: rechtsspreuk of algemeen rechtsbeginsel?’, *RW* 2014-15, (1162) 1176.

¹³ Zie ook adv.RvS 69.399/3, opmerking 4.2.

¹⁴ Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ‘tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie’.

¹⁵ Zie ook adv.RvS 79.023/3, *Parl.St.* VI.Parl. 2025-26, nr. 852/1, 136, opmerking 3.2.

economische waarde die de betrokken radio-omroeporganisatie aan het gebruik van de toegewezen frequenties en frequentieblokken ontleent.

Het bruto-inkomen uit radioreclame vormt daarbij een objectief aanknopingspunt voor de economische benutting van de toegewezen zendcapaciteit. Enkel inkomsten die rechtstreeks betrekking hebben op radioadvertenties, met inbegrip van zuivere advertenties, sponsoring en advertentieruil, worden in aanmerking genomen. Inkomsten uit andere commerciële activiteiten, zoals de verkoop van producten, tickets of software, of inkomsten uit regie voor derden, worden uitdrukkelijk niet meegerekend. Deze afbakening waarborgt dat alleen de opbrengst die voortvloeit uit het gebruik van de toegewezen frequenties en frequentieblokken om radioprogramma's uit te zenden, in de berekeningsgrondslag wordt opgenomen.

Het variabele gedeelte wordt echter niet berekend op de volledige bruto-inkomsten, maar uitsluitend op de schijf boven een drempel van 7.500.000 euro. Daardoor wordt het variabele gedeelte pas aangerekend wanneer uit het gebruik van de toegewezen frequenties en frequentieblokken een aanzienlijke economische waarde wordt gehaald. Het verband tussen de vergoeding en het gebruik en het behoud van de toegewezen frequenties en frequentieblokken blijft daardoor behouden.

De vergoeding is ten slotte objectief gerechtvaardigd, transparant en niet-discriminerend. Zij is objectief gerechtvaardigd omdat zij verbonden is aan de toekenning, het gebruik en het behoud van exclusieve gebruiksrechten voor radiospectrum en omdat zij rekening houdt met de economische waarde die uit dat gebruik wordt gehaald. De regeling is transparant omdat de verschuldigde vergoeding, de berekeningswijze en de toepassingsvoorwaarden vooraf bij besluit worden vastgesteld, zodat de betrokken radio-omroeporganisaties de financiële gevolgen van de erkenning vooraf kunnen kennen. De regeling is niet-discriminerend omdat de berekeningswijze op identieke wijze geldt voor alle radio-omroeporganisaties die zich in dezelfde situatie bevinden.”

Gevraagd om de verhouding tussen de vergoedingen en de door de overheid verleende diensten te verduidelijken, gaf de gemachtigde het volgende antwoord:

“Het variabele gedeelte van de vergoeding waarin het ontworpen artikel 35 voorziet, houdt verband met het gebruik en het behoud van de toegewezen frequenties en frequentieblokken, zoals vereist door artikel 129, derde lid, van het mediadecreet. Het ontworpen artikel 35 bouwt voort op de bestaande vergoedingsregeling. Het verschil bestaat erin dat het forfaitaire bedrag werd geïndexeerd en dat voortaan ook in een toekomstige indexatie van het forfaitaire bedrag wordt voorzien en dat de vergoeding, voor bepaalde categorieën van radio-omroeporganisaties.

De vergoeding is verschuldigd voor het gebruik en het behoud van radiospectrum als schaars goed en het toezicht daarop. Die vergoeding heeft een rechtstreeks verband met de individuele gebruiksrechten waarover de betrokken radio-omroeporganisatie beschikt en met de mogelijkheid om die rechten gedurende de erkenningsperiode te behouden en economisch te exploiteren.”

6.5. De verantwoording van de gemachtigde kan worden gevolgd wat betreft de vereisten in artikel 42 van het Europees wetboek voor elektronische communicatie inzake het objectief gerechtvaardigd, transparant en niet-discriminerend karakter van de vergoeding.

Anders is het evenwel voor het vereiste dat de vergoeding in verhouding staat tot het beoogde doel, vervat in dezelfde richtlijnbevestiging, alsook voor het internrechtelijke vereiste

van het louter vergoedend karakter, met andere woorden het bestaan van een redelijke verhouding tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag van de vergoeding.

De omstandigheid dat een gedeelte van de vergoeding variabel is en wordt berekend op basis van de bruto-inkomsten van de licentiehouders, impliceert weliswaar nog niet dat de vergoeding moet worden gekwalificeerd als een belasting, maar ook dat variabele gedeelte moet in verhouding staan tot de kostprijs of de waarde van het ter beschikking gestelde pakket of blok van frequentiekanalen. Op dat punt moet de verantwoording nog worden aangevuld. Indien dat niet mogelijk is, moet de berekeningswijze van de vergoeding worden aangepast om alsnog aan de voormelde voorwaarde te voldoen.

7.1. De artikelen 25, 32, derde lid, en 33, derde lid, van het ontwerp bepalen dat het gebrek aan een beslissing van de minister binnen de in het ontwerp vastgestelde termijn, tot gevolg heeft dat de erkenningsaanvraag of het verzoek tot benutting van niet-gebruikte capaciteit niet zal worden toegekend. Dat betekent in de praktijk dat het verstrijken van de termijn leidt tot een impliciete stilzwijgende negatieve beslissing.

Artikel 22 van het ontwerp schrijft weliswaar voor dat de administratie aan elke erkende radio-omroeporganisatie via de webtoepassing, vermeld in artikel 5, een afschrift bezorgt van het erkenningsbesluit en aan elke niet-erkende aanvrager via dezelfde webtoepassing een afschrift van de erkenningsbesluiten bezorgt voor de frequentiepakketten en frequentieblokken waarvoor die een aanvraag heeft ingediend.

Dat neemt niet weg dat impliciet beslissingen worden genomen zonder dat daarmee een zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen gepaard gaat. Bovendien zijn die beslissingen niet formeel gemotiveerd, wat de wettigheidscontrole erop kan bemoeilijken.

Daar komt nog bij dat, in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof van Justitie, het reglementair optreden van overheden van lidstaten ter uitvoering van richtlijnbepalingen binnen het toepassingsgebied van het EU-recht valt.¹⁶ Bijgevolg dienen de algemene rechtsbeginselen van Europees Unierecht, waaronder de beginselen die vorm geven aan het recht op behoorlijk bestuur, tevens gerespecteerd te worden door lidstatelijke regelgevers.¹⁷ Op het niveau van de Europese Unie worden die beginselen deels gecodificeerd in artikel 41 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, dat inhoudt dat eenieder er recht op heeft dat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen, organen en instanties van de Unie worden behandeld. Dat recht impliceert volgens lid 2, onder c), ervan ook de plicht van de betrokken diensten, hun beslissingen met redenen te omkleden. Hoewel die bepaling zelf geen rechtstreekse toepassing vindt op de lidstaten,¹⁸ heeft het Hof van Justitie erkend dat de erin vervatte rechten – en dus ook het recht om te worden gehoord – als algemene beginselen

¹⁶ HvJ 11 juli 1985, 60/84 en 61/84, *Cinéthèque*, ECLI:EU:C:1985:329, punt 26; HvJ 30 september 1987, 12/86, *Demirel*, ECLI:EU:C:1987:400, punt 28; HvJ 18 juni 1991, C-260/89, *ERT*, ECLI:EU:C:1991:254, punt 42; HvJ 26 februari 2013, C-617/10, *Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2013:105, punten 26-28.

¹⁷ HvJ 8 mei 2014, C-604/12, *H.N.*, ECLI:EU:C:2014:302, punten 49-50.

¹⁸ HvJ 17 juli 2014, C-141/12 en C-372/12, *Y.S. e.a.*, ECLI:EU:C:2014:2081, punt 68.

van het recht van de Europese Unie nageleefd moeten worden wanneer handelingen die binnen het toepassingsgebied van het EU-recht vallen, genomen worden.¹⁹

7.2. De gemachtigde reageerde daarop als volgt:

“De bepalingen in de artikelen 25, tweede lid, 32, derde lid, en 33, derde lid, nemen de reeds bestaande regeling over uit het Besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 betreffende de voorwaarden en procedure voor het verkrijgen van een licentie voor het aanbieden van een radio- of televisieomroepnetwerk en de bijbehorende zendvergunningen.

Het is hierbij niet de bedoeling dat een negatieve beslissing zonder voorafgaand onderzoek impliciet wordt genomen. Elke erkenningsaanvraag wordt in principe inhoudelijk onderzocht en beoordeeld overeenkomstig de in het ontwerp bepaalde erkenningsvoorwaarden en, in voorkomend geval, aanvullende kwalificatiecriteria. De betrokken bepalingen strekken er enkel toe de rechtsgevolgen te regelen van het uitzonderlijke geval waarin de minister niet binnen de voorgeschreven termijn een beslissing zou nemen. In dat uitzonderlijke geval is er geen sprake van een conclusie dat de aanvrager niet over de nodige capaciteit zou beschikken, maar louter van het uitblijven van een erkenning binnen de vooropgestelde termijn. Het uitblijven van de erkenning kan dan ook niet worden gelijkgesteld met een impliciete afwijzing op grond van een vastgestelde tekortkoming.

Tegelijk kan het uitblijven van een tijdige beslissing evenmin tot gevolg hebben dat de erkenning bij ontstentenis van een beslissing automatisch wordt geacht te zijn verleend. Radiofrequenties vormen een schaars publiek goed, en de erkenningsvoorwaarden en aanvullende kwalificatiecriteria bestaan precies om te waarborgen dat enkel wie aan de erkenningsvoorwaarden voldoet en indien van toepassing het hoogst scoort op de aanvullende kwalificatiecriteria, tot uitzending wordt toegelaten. Een aanvraag die als gevolg van bijvoorbeeld onvoorziene omstandigheden niet tijdig tot een beslissing heeft kunnen leiden, mag dan ook niet resulteren in een impliciete toekenning van een recht op een schaars goed zonder dat minimaal de naleving van de erkenningsvoorwaarden is nagegaan of de vergelijkende toets werd doorlopen. De betrokken bepalingen fungeren in die zin als een veiligheidsclausule die vermijdt dat onvoorziene omstandigheden, buiten de wil van de minister om, zouden leiden tot een erkenning die niet op een beoordeling steunt.

(...)”

Ofschoon uit het antwoord van de gemachtigde de bedoeling blijkt dat ook een niet-erkenning ten gevolge van het verstrijken van de termijn aanleiding moet geven tot een formeel besluit van niet-erkenning dat ter kennis gebracht wordt van de aanvrager, komt die mogelijkheid onvoldoende tot uiting in artikel 22 van het ontwerp. Het ontwerp moet dan ook worden aangevuld met een bepaling waaruit blijkt dat een beslissing tot niet-erkenning ten gevolge van het verstrijken van de termijn ook daadwerkelijk genomen, meegedeeld en gepubliceerd zal worden.

¹⁹ HvJ 18 december 2008, C-349/07, *Sopopré*, ECLI:EU:C:2008:746, punten 33-38. Zie ook HvJ 3 juli 2014, gev. zaken C-129/13 en C-130/13, *Kamino International Logistics BV e.a.*, ECLI:EU:C:2014:2041, punten 28-31; HvJ 12 november 2025 (beschikking), C-475/24, *Fashion TV RO SRL e.a.*, ECLI:EU:C:2025:898, punt 43.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

8. De rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef moet worden aangevuld overeenkomstig hetgeen is uiteengezet in de opmerkingen 3 tot 3.6.

Artikel 2

9. Overeenkomstig artikel 2, tweede lid, van het ontwerp stelt de administratie bijkomende informatie ter beschikking op haar website met betrekking tot de door de minister in het Belgisch Staatsblad gepubliceerde oproep. Op de vraag of de in het ontwerp voorziene bijkomende informatie slechts betrekking zou hebben op bijkomstige elementen en op de concrete wijze waarop erkenningsaanvragen ten gevolge van de oproep kunnen worden ingediend en niet, bijvoorbeeld, op bijkomende inhoudelijke of vormelijke vereisten die niet uit het Mediadecreet, uit het te nemen besluit of uit de door de minister verspreide oproep voortvloeien, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het klopt dat de informatie op de website van de administratie enkel betrekking zal hebben op bijkomstige, praktische of verduidelijkende elementen en geen bijkomende inhoudelijke of vormelijke vereisten zal bevatten die niet uit het decreet, het ontwerp of de oproep zelf voortvloeien. De oproep bepaalt bijvoorbeeld voor welke frequentiepakketten en frequentieblokken een erkenningsaanvraag kan worden ingediend en vermeldt de informatie die nodig is om een aanvraag correct in te dienen. Op de website kan deze informatie worden en hernomen en waar nodig bijkomende praktische informatie worden opgenomen bijvoorbeeld over de concrete indieningswijze, zoals het gebruik van de webtoepassing of andere praktische toelichtingen bij de procedure.

(...)

Ter aanvulling van het eerder verstrekte antwoord (...) kan nog worden verduidelijkt dat bijkomende praktische informatie ook betrekking kan hebben op technische karakteristieken. Ter illustratie kan daarbij het volgende worden meegegeven:

Wat de *FM-frequenties* betreft, worden de technische karakteristieken van de verschillende frequenties die deel uitmaken van de frequentiepakketten in de oproep zelf opgenomen. Die informatie kan onder meer relevant zijn voor de beoordeling van het aanvullende kwalificatiecriterium inzake de technische infrastructuur en zendinfrastructuur.

Voor *DAB+* is de werkwijze iets verschillend: hier zullen in de oproep de frequentieblokken worden vermeld waarvoor een erkenningsaanvraag kan worden ingediend en worden de bijhorende gebieden afgebakend aan de hand van de coördinaten van de grenzen van die gebieden waarin een bepaald frequentieblok gebruikt kan worden. De kandidaten kunnen hier voor het aanvullend kwalificatiecriterium 5° zoals vermeld bij FM nog geen infrastructuur en uitbouw zenderpark aangeven omdat dit in een later stadium zal dienen te gebeuren door het samenwerkingsverband dat er bij de oproep nog niet is.

Het is de bedoeling om vervolgens op de website bepaalde technische condities op te nemen die volgen uit afspraken met de buurlanden en de andere gemeenschappen zodat de kandidaten een indicatie hebben waaraan hun zenderpark in de toekomst zal moeten voldoen, de uiteindelijke technische inpasbaarheid van de voorstellen van het

samenwerkingsverband bij de aanvraag van zendvergunningen zal door de administratie worden onderzocht/beoordeeld nadat de erkenningen zijn toegekend.”

In zoverre de op de website op te nemen informatie inderdaad bijkomend of technisch van aard blijft, zoals weergegeven in de door de gemachtigde verschaftte toelichting, en geen aan de oproep aanvullende verplichtingen oplegt, kan met de in het ontwerp vooropgestelde werkwijze worden ingestemd.

Artikel 4

10.1. Als onderdeel van de ontworpen ontvankelijkheidsvoorwaarden moet de aanvrager overeenkomstig artikel 4, tweede lid, 5, a), van het ontwerp bevestigen dat in het Nederlands zal worden uitgezonden en, in voorkomend geval, een verzoek om uitzondering daarop voorleggen. De ontworpen bepaling lijkt te impliceren dat het uitzenden in het Nederlands een criterium is dat wordt beoordeeld in het kader van de ontvankelijkheidsbeoordeling in fase 1, en meegenomen zal worden, maar geen onderdeel zal uitmaken van de vergelijkende toets in fase 2. Op de vraag of het verzoek om een uitzondering zal worden beoordeeld in fase 1, en of ook in fase 2 met dat verzoek rekening zal worden gehouden, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“[H]et verzoek om uitzondering (...) wordt [reeds] beoordeeld in het kader van de ontvankelijkheidsbeoordeling van de aanvraag fase 1.

Artikel 4, tweede lid, 5°, strekt ertoe de aanvrager in fase 1 te laten bevestigen dat in het Nederlands zal worden uitgezonden of, in voorkomend geval, een verzoek in te dienen om hiervan te mogen afwijken. Aangezien dit betrekking heeft op een erkenningsvoorwaarde, wordt een eventueel verzoek om uitzondering beoordeeld bij het onderzoek van de ontvankelijkheid van de aanvraag fase 1. In fase 1 wordt immers nagegaan of de kandidaat-radio-omroeporganisatie voldoet aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden, met inbegrip van de toepasselijke erkenningsvoorwaarden. Aanvragen die daaraan niet voldoen, worden niet ontvankelijk verklaard.

Na afloop van die ontvankelijkheidsbeoordeling maakt de minister een overzicht op van de ontvankelijk bevonden aanvragen fase 1. De administratie deelt dit overzicht via haar webtoepassing mee aan de verschillende aanvragers. De beslissing over het al dan niet toestaan van de gevraagde uitzondering gaat derhalve vooraf aan de vaststelling of voor de betrokken erkenningen een vergelijkende toets moet worden georganiseerd.

Indien geen vergelijkende toets wordt georganiseerd, kan de ontvankelijk bevonden kandidaat vervolgens worden erkend zonder een aanvraag fase 2 te moeten indienen. Het is dan ook niet nodig de beoordeling van het verzoek om uitzondering uit te stellen tot het besluit waarbij de erkenning wordt toegekend. Op het ogenblik waarop wordt vastgesteld dat de aanvraag fase 1 ontvankelijk is, is het verzoek om uitzondering reeds beoordeeld.

Een verzoek om uitzondering wordt evenmin meegenomen in de weging in het kader van een eventuele vergelijkende toets. De vergelijkende toets heeft betrekking op de aanvullende kwalificatiecriteria. Het al dan niet toestaan van een uitzondering op de verplichting om in het Nederlands uit te zenden maakt geen deel uit van die aanvullende kwalificatiecriteria. Het indienen van een dergelijk verzoek zal als zodanig geen invloed hebben op de rangschikking van de kandidaten.”

10.2. In advies 79.023/3²⁰ heeft de Raad van State in dat verband het volgende uiteengezet:

“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’.²¹

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.”

10.3. Hieruit volgt dat de voorkeur voor het uitzenden in het Nederlands een vergelijkend selectiecriterium voor het toewijzen van erkenningen kan uitmaken, gelet op de schaarste van te verdelen frequentiegebruiksrechten, maar dat het verplichte gebruik van het Nederlands in die uitzendingen niet als zodanig mag worden opgelegd. Door evenwel in artikel 134/3 van het Mediadecreet op algemene wijze te stellen dat radio-omroeporganisaties het omroepprogramma

²⁰ Adv.RvS 79.023/3, *Parl.St.* VI.Parl. 2025-26, nr. 852/1, 137-138, opmerking 4.2.

²¹ Voetnoot 9 van het aangehaalde advies: 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.

waarvoor ze een erkenning hebben gekregen, behoudens verkregen uitzondering, in het Nederlands uitzenden en door in de ontworpen bepaling een “bevestiging” daarvan te vragen, komt onvoldoende tot uiting dat het taalvereiste een selectiecriterium is dat in een vergelijkende toets tussen meerdere kandidaten in overweging genomen kan worden. De formulering van het uitzenden in het Nederlands als algemene erkenningsvoorwaarde en de bevestiging dat een aanvraag die niet voldoet aan minstens één erkenningsvoorwaarde, niet zal worden beoordeeld, doet de vraag rijzen in welke mate de taal van het omroepprogramma daadwerkelijk als vergelijkend selectiecriterium zal worden gebruikt en hoe aanvragen tot uitzondering op de verplichting tot uitzending in het Nederlands in de praktijk zullen worden beoordeeld. Evenmin is het duidelijk of een aanvraag, bij afwijzing van het verzoek tot uitzondering, toch als ontvankelijk beschouwd kan worden indien de aanvrager zich zou voornemen het omroepprogramma in het Nederlands uit te zenden.

Het ontwerp moet dan ook worden verduidelijkt in het licht van het voorgaande.

11. Artikel 4, tweede lid, 5°, d), van het ontwerp schrijft voor dat de aanvraag onder meer het ondernemingsnummer of identificatienummer bevat. De vraag rijst welke informatie een buitenlandse rechtspersoon die, op het ogenblik van het indienen van de aanvraag, nog geen vestiging in de Vlaamse Gemeenschap of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad heeft, en mogelijks nog niet over een dergelijk nummer beschikt, moet verschaffen. Daardoor kan de indruk ontstaan dat enkel aanvragers die reeds in België gevestigd zijn, een ontvankelijke aanvraag zouden kunnen indienen. In advies 79.023/3 wees de Raad van State evenwel op de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, waarin gesteld wordt dat een dergelijk voorafgaand vestigingsvereiste een beperking vormt op de vrijheid van vestiging, gewaarborgd in artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, 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.²² De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Het klopt dat voor een buitenlandse rechtspersoon die op het ogenblik van het indienen van de aanvraag nog niet over een vestiging in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad beschikt, een buitenlands equivalent van het ondernemings- of identificatienummer zal worden aanvaard. Naar aanleiding van het advies RvS 79.023.3 werd in de memorie verduidelijkt dat aan vestigingscriterium kan worden voldaan na de indiening van de erkenningsaanvraag.²³ Dit wordt nu verder uitgewerkt in artikel 24 van voorliggend ontwerp. Er wordt met name niet vereist dat reeds voorafgaand aan de erkenningsprocedure aan het vestigingscriterium is voldaan en dit kan ook na het verkrijgen van de erkenning worden aangepast. Het zal bijkomend worden verduidelijkt dat een buitenlands equivalent van een ondernemingsnummer wordt aanvaard bij het indienen van een aanvraag.”

²² HvJ 22 december 2010, C-338/09, *Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH*, ECLI:EU:C:2010:814, punten 37 tot 40. Zie adv.RvS 79.023/3, *Parl.St.* VI.Parl. 2025-26, nr. 852/1, 140-141, opmerking 5.2.

²³ Voetnoot in het citaat van de gemachtigde: Memorie van Toelichting, Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft de radio-omroeporganisaties, Stuk 852/1 (2025-26), 38-39.

12. Gevraagd om het onderscheid tussen de begrippen “Nederlandstalig muziekaanbod” en “(Nederlandstalige en) Vlaamse muziekproducties” in artikel 4, tweede lid, 6°, d), van het ontwerp als onderscheiden erkenningsvoorwaarden verder toe te lichten, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het is correct dat het begrip ‘Nederlandstalig muziekaanbod’ voor landelijke radio-omroeporganisaties ook Vlaamse muziekproducties kan omvatten, voor zover deze Nederlandstalig zijn. Het begrip ‘Vlaamse muziekproducties’ is evenwel ruimer: niet elke Vlaamse muziekproductie is Nederlandstalig. Nederlandstalig betekent wat in de Nederlandse taal, waarvan de regels en de normen door de Nederlandse Taalunie worden bewaakt, is gezongen.

Dit onderscheid vloeit voort uit de bewuste keuze van de decreetgever om de verplichtingen inzake Nederlandstalige en Vlaamse muziek te differentiëren in functie van het type radio-omroeporganisatie, het schaarste-principe en het beoogde profiel. Voor landelijke radio-omroeporganisaties wordt specifiek een aandeel Nederlandstalig muziekaanbod vereist. Zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven, beschikken deze omroepen over een schaars en waardevol FM-frequentiepakket met een zeer groot bereik en wordt vanuit die positie verwacht dat zij een duidelijke bijdrage leveren aan de zichtbaarheid van artiesten die in het Nederlands zingen.

Het begrip ‘Nederlandstalig muziekaanbod’ valt daarbij bewust niet samen met het begrip ‘Vlaamse muziekproducties’ dat geldt als criterium voor sommige categorieën.

Het aandeel Nederlandstalig muziekaanbod vormt in de eerste plaats een erkenningsvoorwaarde voor landelijke en bepaalde netwerk radio-omroeporganisaties. Bij de beoordeling of aan deze voorwaarde is voldaan, wordt geen afzonderlijke weging toegepast: de kandidaat moet voldoen aan het vereiste aandeel Nederlandstalig muziekaanbod om voor erkenning in aanmerking te komen. Indien vervolgens een vergelijkende toets tussen meerdere ontvankelijke kandidaten wordt georganiseerd, kan het aandeel Nederlandstalig muziekaanbod als onderdeel van de aanvullende kwalificatiecriteria worden gewogen, waarbij een hoger aandeel Nederlandstalig muziekaanbod tot een hogere score kan leiden. Daarnaast kan, binnen het aanvullende kwalificatiecriterium rond de concrete invulling van het programma-aanbod met name het muziekaanbod, afzonderlijk rekening worden gehouden met het aandeel Vlaamse muziekproducties. Ook voor dit criterium kan worden bepaald dat een hoger aandeel Vlaamse muziekproducties tot een hogere score leidt. De concrete wijze waarop dit element bij de beoordeling wordt gewaardeerd, wordt evenwel niet nader in het besluit vastgelegd. Overeenkomstig de vaste rechtspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt het aan de minister overgelaten om zijn aanpak bij de beoordeling en waardering van de dossiers te bepalen. De minister beschikt daarbij over de beleidsruimte om naar eigen inzicht een passende werkwijze vast te stellen die volgens de minister het meest geschikt is om, in het kader van de vergelijkende toets, de meest geschikte kandidaat voor de toewijzing van de erkenning te selecteren, alsook over beoordelingsruimte om het aanbod van elke kandidaat in te schatten.²⁴”

²⁴ Voetnoot in het citaat van de gemachtigde: Zie bijvoorbeeld: RvS 5 maart 2021, nr. 249.979, vzw *Family Radio Vlaanderen t. de Vlaamse Gemeenschap*.

Artikel 11

13. Artikel 11, § 1, van het ontwerp bepaalt dat als er voor een frequentiepakket slechts één aanvraag fase 1 ontvankelijk is, of als het aantal ontvankelijk bevonden aanvragen fase 1 lager is dan of gelijk is aan het aantal mogelijke omroepprogramma's op een frequentieblok en de maximale capaciteit van dat frequentieblok niet wordt overschreden, de minister een erkenning *kan* toekennen zonder de organisatie van een vergelijkende toets. Aangezien voor die vergelijkende toets door de artikelen 19 en 20 van het ontwerp geen minimaal te behalen score wordt voorgeschreven,²⁵ kunnen in het geval van artikel 11, § 1, van het ontwerp erkenningen worden verleend aan radio-omroeporganisaties die slechts in beperkte mate aan de aanvullende kwalificatiecriteria voldoen. Op de vraag of de minister in dat geval op discretionaire wijze zou kunnen beslissen om de aanvullende kwalificatiecriteria niet te toetsen noch te wege, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Met het gebruik van het woord ‘kan’ in artikel 11, § 1, wordt niet beoogd aan de minister een discretionaire bevoegdheid toe te kennen om, wanneer aan de in die bepaling vermelde voorwaarden is voldaan, alsnog een vergelijkende toets te organiseren en de aanvullende kwalificatiecriteria te beoordelen.

De gefaseerde erkenningsprocedure is net ingevoerd om te vermijden dat kandidaten een aanvraag fase 2 moeten opstellen en dat de aanvullende kwalificatiecriteria moeten worden beoordeeld wanneer geen vergelijking tussen kandidaten noodzakelijk is.

Het woord ‘kan’ heeft uitsluitend betrekking op de bevoegdheid van de minister om de erkenning toe te kennen. Het verkrijgen van een erkenning wordt in de regelgeving niet als een automatisch recht geformuleerd zodra een aanvraag ontvankelijk is bevonden. Dat sluit aan bij artikel 127 van het Mediadecreet, dat bepaalt dat een radio-omroeporganisatie onder de voorwaarden van het betrokken hoofdstuk door de Vlaamse Regering kan worden erkend. In dezelfde zin bepalen de artikelen 25, tweede lid, 32, derde lid, en 33, derde lid, van het ontwerp dat de minister binnen de daarin bepaalde termijn een beslissing kan nemen over de erkenning.”

Artikel 19

14. Op de vraag waarom het aanvullend kwalificatiecriterium van het bezorgen van een audiodemo overeenkomstig artikel 19, 1°, tweede lid, van het ontwerp enkel vereist is voor landelijke radio-omroeporganisaties en digitale landelijke radio-omroeporganisaties, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De vereiste van een audiodemo geldt enkel voor landelijke en digitale landelijke radio-omroeporganisaties omdat voor deze categorieën een meer uitgebreide vergelijkende toets wordt georganiseerd. Het was daarbij de keuze van de decreetgever om de aanvullende kwalificatiecriteria voor digitale landelijke radio-omroeporganisaties in belangrijke mate gelijk te trekken met deze voor landelijke radio-omroeporganisaties, gelet op de vergelijkbare positie die beide categorieën binnen het radiolandschap innemen en hun

²⁵ De gemachtigde gaf in dat verband de volgende toelichting: “Het klopt dat in het kader van de vergelijkende toets de scores voor de verschillende aanvullende kwalificatiecriteria, rekening houdend met de respectieve weging ervan, worden samengeteld. De kandidaat die op basis van die optelsom het beste resultaat behaalt, kan de erkenning verkrijgen.”

landelijk bereik. Van deze categorieën kan een grotere inspanning worden verwacht bij de invulling van de erkenningsaanvraag.

Wat het doel van de audiodemo betreft, is het de bedoeling dat de kandidaat in het uitgeschreven dossier en voor wat de invulling van het programma-aanbod en het zendschema betreft, dit grotendeels ook in de praktijk brengt. De audiodemo laat toe het vooropgestelde project te beoordelen en dient representatief te zijn voor de invulling van het omroepprogramma.²⁶

Artikel 41

15. Artikel 41, §§ 2 en 3, van het ontwerp voorziet in de evaluatie van het storingsniveau in het kader van de aanvraag van een zendvergunning of de aanvraag tot wijziging van een zendvergunning. Daartoe wordt gewerkt met de methode van vereenvoudigde vermenigvuldiging (paragraaf 2) of, indien noodzakelijk, met de vermogen-som methode (paragraaf 3). Die methoden worden uiteengezet in internationale verdragen die bindend zijn voor de Vlaamse Gemeenschap en die in artikel 1 van het ontwerp worden gedefinieerd. De ontworpen bepalingen verwijzen, wat betreft de berekeningsmethodes, tevens naar de aanbevelingen ITU-R-370-7 (paragraaf 2) en ITU-R-1546 (paragraaf 3). Die aanbevelingen werden niet in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt en worden evenmin als bijlage aan het voorliggende ontwerp gevoegd.²⁷

In het verleden heeft de Raad van State al herhaaldelijk gewezen op het probleem dat technische normen waarnaar wordt verwezen in wet- en regelgeving, niet in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt, dat ze niet in het Nederlands zijn gesteld of vertaald.²⁸ Ter zake moet worden opgemerkt dat artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat geen wet, geen besluit of geen verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur verbindend is dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald. Dat grondwetsartikel verwoordt een algemeen rechtsbeginsel dat geldt voor alle algemene rechtsnormen. De mogelijkheid voor elke persoon om te allen tijde ervan kennis te nemen, is een recht dat inherent is aan de rechtsstaat, omdat het die kennisneming is die iedereen in staat zal stellen zich naar die teksten te gedragen. Zolang er geen bekendmaking in het Belgisch Staatsblad is tot stand gekomen, is de berekeningsmethode waaraan wordt gerefereerd, geen overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet bekendgemaakte norm, zodat ze niet tegenwerpbaar is aan iedereen en dus ook het opleggen van een sanctie op grond van de overtreding ervan niet mogelijk is.

²⁶ Voetnoot in het citaat van de gemachtigde: Nota aan de Vlaamse Regering bij het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse besluiten betreffende radio-omroep, VR 2021 0207 DOC.0770/3, p.4.

²⁷ De betreffende aanbevelingen zijn wel kosteloos raadpleegbaar, maar niet in het Nederlands, via <https://www.itu.int/rec/R-REC-P/fr>. Daar komt nog bij dat aanbeveling ITU-R-370-7 sinds 22 oktober 2001 is opgeheven.

²⁸ Zie ook JENART C., *Outsourcing rulemaking powers. Constitutional limits and national safeguards*, Oxford University Press, 2022, 320.

Artikel 52

16. Ten gevolge van de wijziging bij artikel 52 van het ontwerp, zal de tekst van artikel 19 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 juni 2006 luiden als volgt: “Aanvragen en kennisgevingen worden in het Nederlands ingediend...”. In andere wijzigingsbepalingen wordt evenwel steeds het woord “aanvragen” opgeheven of niet langer gebruikt. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Dit betreft een materiële vergissing in de ontworpen wijzigingsbepaling. Het woord ‘aanvragen’ dient in artikel 19 te worden opgeheven, zodat de bepaling luidt: ‘Kennisgevingen worden in het Nederlands ingediend...’. Dit zal in het ontwerp worden aangepast.”

Artikel 55

17. In artikel 55 van het ontwerp moet de tweede vermelding van het woord “wordt” worden weggelaten.

Artikel 67

18. In artikel 67 van het ontwerp moet worden verwezen naar het decreet (niet: besluit van de Vlaamse Regering) van 19 april 2024.

Artikel 68

19. In artikel 68 van het ontwerp wordt verwezen naar “datzelfde artikel 245, § 1” van het Mediadecreet. Die bepaling bestaat evenwel niet. Bovendien komt een verwijzing naar die decretale bepaling in het ontwerp niet eerder voor, waardoor de verwijzing naar “datzelfde” zinledig is. Indien een verwijzing wordt beoogd naar het eerder vermelde artikel 243/2, moet de ontworpen bepaling in die zin worden gewijzigd.

Slotopmerking

20. In de rubriek ‘Motivering’ in de aanhef en in de artikelen 1, 6°, 9, § 1, eerste lid, 4°, 11 en 12 van het ontwerp moet de datum van het besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van het digitaal frequentieplan voor radio-omroeporganisaties’ nog worden toegevoegd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE