



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 75.684/3
van 22 maart 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie en tot wijziging van diverse besluiten, wat betreft de regionale televisieomroeporganisaties’

Op 22 februari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Brussel, Jeugd, Media en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie en tot wijziging van diverse besluiten, wat betreft de regionale televisieomroeporganisaties’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 maart 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lise VANDENHENDE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 maart 2024.

*

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 ertoe uitvoering te geven aan de wijzigingen die zijn doorgevoerd aan het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 27 maart 2009 ‘betreffende radio-omroep en televisie’ (hierna: Mediadecreet) bij het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 9 februari 2024 ‘tot wijziging van artikel 166, 166/1, 167, 168, 169 en 170 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft de regionale televisieomroeporganisaties’.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat bepalingen tot uitvoering van het Mediadecreet die de aanvragen tot verlenging van de erkenning als regionale televisieomroeporganisatie overeenkomstig artikel 170, § 1, vierde lid, van het Mediadecreet regelen. Dat vierde lid bepaalt dat de erkenningen die vervallen op 31 december 2028 en de erkenningen uitgereikt na die datum op verzoek van de aanvrager kunnen worden verlengd met perioden van tien jaar. De bepalingen onder afdeling 1 (“Verlenging van erkenningen”) van hoofdstuk 1 van het ontwerp regelen wie de aanvraag tot verlenging van de erkenning indient (artikel 1), hoe deze aanvragen worden ingediend (artikel 2), welke documenten en gegevens deze aanvraag bevat (artikel 3), de periode waarin uiterlijk de beslissing tot verlenging van de erkenning door de Vlaamse Regering moet worden genomen en de gevolgen van geen tijdige beslissing (artikel 4). Het laatste lid van artikel 4 verwijst naar afdeling 2 (“Erkenningsronde”) (artikelen 5 tot 9) voor verzorgingsgebieden waarvan de verlenging van de erkenning niet werd toegekend of waarvoor niet tijdig een verlenging van de erkenning werd gevraagd. Afdeling 3 (“Opschorting van termijnen”) bepaalt dat de termijnen in dit hoofdstuk worden opgeschort tussen 17 juli en 18 augustus (artikel 10).

Hoofdstuk 2 betreft de wijzigingen aan het besluit van de Vlaamse Regering van 27 mei 1992 ‘betreffende de erkenning van niet-openbare regionale televisieverenigingen’ (artikelen 11 tot 14 van het ontwerp). Deze wijzigingen hebben betrekking op de mogelijkheid die twee erkende regionale televisieomroeporganisaties hebben om hun aangrenzende verzorgingsgebieden samen te voegen met het oog op de herstructurering van hun organisaties tot één vereniging.

Hoofdstuk 3 bevat wijzigingen aan het besluit van de Vlaamse Regering van 30 juni 2006 ‘betreffende de procedure voor de Vlaamse Regulator voor de Media’, teneinde de erkenningsprocedure zoals vervat in het voorliggende ontwerp, aan het besluit van 30 juni 2006 te onttrekken (artikelen 15 tot 18 van het ontwerp).

Hoofdstuk 4 voorziet in de opheffing van artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 april 2014 ‘betreffende de regionale televisieomroeporganisaties ter uitvoering van artikel 166/1 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie’, dat de duur van de exploitatieovereenkomsten vastlegt op een minimumduur van vijf jaar en een maximumduur van tien jaar (artikel 19 van het ontwerp).

RECHTSGROND

3. De gemachtigde bezorgde de volgende rechtsgrondentabel voor de verschillende bepalingen van het ontwerp:

Rechtsgrondentabel uitvoeringbesluit	
Art. UVB	Art. mediadecreet
1	166, §1, lid 2
2	166, §1, lid 2
3	166, §1, lid 2 en 167, lid 1
4	166, §1, lid 2 en 170, §1, lid 4
5 – 10	166, §1, lid 2
11	Nvt
12	166, §1, lid 2 en 168
13	166, §1, lid 2 en 168
14	166, §1, lid 2, 167, lid 1 en 169
15-18	166, §1, lid 2 en 167, lid 1
19	166/1
20	Nvt

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

3.1. Luidens artikel 170, § 1, vijfde lid, van het Mediadecreet kan de Vlaamse Regering de “nadere voorwaarden” bepalen voor onder meer de aanvragen tot verlenging van erkenningen zoals vervat in artikel 170, § 1, vierde lid, van het Mediadecreet waaraan artikel 1 van het ontwerp refereert. De artikelen 2 tot 4 en 10 van het ontwerp bouwen voort op artikel 1.

De vraag rijst wat met “nadere voorwaarden” wordt bedoeld. In zoverre hieronder ook procedurele voorwaarden zouden vallen, kan voor de artikelen 1 tot 4 en 10 van het ontwerp tevens rechtsgrond worden gevonden in artikel 170, § 1, vijfde lid, van het Mediadecreet.

3.2. Artikel 12 van het ontwerp heft artikel 3, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 mei 1992 op, op grond waarvan op gemotiveerde aanvraag van erkende verenigingen aangrenzende zendgebieden binnen dezelfde provincie kunnen worden samengevoegd.

Volgens de wetgevingstechnische voorschriften dient zo precies mogelijk te worden verwezen naar de rechtsgrond, inclusief onderverdelingen.¹ Artikel 12 van het ontwerp vindt, naast in artikel 166, § 1, tweede lid,² *enkel* rechtsgrond in artikel 168, eerste lid, van het Mediadecreet en niet in het *volledige* artikel 168 ervan. Enkel het eerste lid van artikel 168 van het Mediadecreet betreft immers de afbakening door de Vlaamse Regering van de verzorgingsgebieden van de regionale televisieomroeporganisaties en de erkenning door de Vlaamse Regering binnen een verzorgingsgebied aan een regionale televisieomroeporganisatie.

3.3. Ook voor artikel 13 van het ontwerp, dat de mogelijkheid regelt die twee erkende regionale televisieomroeporganisaties hebben om hun aangrenzende verzorgingsgebieden samen te voegen met het oog op de herstructurering van hun organisaties tot één vereniging en aldus artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 mei 1992 vervangt, volstaat een verwijzing naar artikel 168, eerste lid, van het Mediadecreet als rechtsgrond in plaats van een verwijzing naar het volledige artikel 168 ervan.

3.4. Artikel 14 van het ontwerp heft artikel 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 mei 1992 op, op grond waarvan de vereniging om erkend te blijven elk jaar tegen 30 juni een werkings- en financieel verslag over het voorbije kalenderjaar moet indienen.

De rechtsgrondentabel verwijst onder meer naar artikel 169 van het Mediadecreet. Dit artikel somt in het eerste lid de voorwaarden op waaraan regionale televisieomroeporganisaties dienen te voldoen om erkend te worden en te blijven. Luidens het bij artikel 6 van het decreet van 9 februari 2024 ingevoegde punt 10° van dat eerste lid bezorgen de regionale televisieomroeporganisaties jaarlijks tegen 30 juni een werkingsverslag en een financieel verslag over het voorbije kalenderjaar aan de Vlaamse Regulator voor de Media. Aldus is op grond van artikel 169, eerste lid, 10°, van het Mediadecreet artikel 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 mei 1992 overbodig geworden. Gelet op de vaststelling dat artikel 169, eerste lid, 10°, van het Mediadecreet evenwel geen delegatie bevat aan de Vlaamse Regering, kan voor de opheffing van dit artikel 6 wel een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Bijgevolg biedt artikel 169, eerste lid, 10°, van het Mediadecreet, en niet het volledige artikel 169 ervan, in samenhang gelezen met de algemene

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 23, te raadplegen op www.raadvst-consetat.be.

² In zoverre het gaat om nadere maatregelen bij de bepaling van het verzorgingsgebied.

uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, rechtsgrond voor artikel 14 van het voorliggende ontwerp.

Gelet op hetgeen voorafgaat, kunnen de artikelen 166, § 1, tweede lid, en 167, eerste lid, van het Mediadecreet niet dienstig zijn als rechtsgrond.

3.5. Tot slot rijst de vraag op welke rechtsgrond kan worden gesteund voor de opheffing, bij artikel 19 van het ontwerp, van artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 april 2014, dat de duur van de exploitatieovereenkomsten vastlegt op een minimumduur van vijf jaar en een maximumduur van tien jaar. Volgens de rechtsgrondentabel wordt rechtsgrond gezocht in artikel 166/1 van het Mediadecreet. Een dergelijke machtiging valt evenwel niet af te leiden uit de delegaties vervat in dat artikel.

Luidens artikel 166, § 2, van het Mediadecreet sluit de Vlaamse Regering met de erkende regionale televisieomroeporganisaties een samenwerkingsovereenkomst van vijf jaar. De op te heffen regeling in artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 april 2014 is hiermee onbestaanbaar.

Aldus kan voor artikel 19 van het ontwerp rechtsgrond worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, in samenhang gelezen met artikel 166, § 2, van het Mediadecreet, en niet in artikel 166/1.

ALGEMENE OPMERKING

4. In zoverre het ontwerp betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens, zullen de stellers ervan rekening dienen te houden met artikel 79 van het ontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘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’, dat thans in het Vlaams Parlement hangende is.³ Dit ontwerp strekt er onder meer toe het Mediadecreet in overeenstemming te brengen met de AVG⁴ en biedt met het ontworpen artikel 237/12 de vereiste decretale regeling in het Mediadecreet die voor het voorliggende ontwerp relevant is.

³ *Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nrs. 2045/1 en 2045/2.

⁴ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In de rubriek ‘Rechtsgronden’ moet, gelet op hetgeen is uiteengezet in de opmerkingen over de rechtsgrond, de verwijzing naar artikel 166 van het Mediadecreet worden beperkt tot artikel 166, § 1, tweede lid, en § 2, ervan, de verwijzing naar artikel 167 van het Mediadecreet worden beperkt tot artikel 167, eerste lid, de verwijzing naar artikel 168 van het Mediadecreet worden beperkt tot artikel 168, eerste lid, de verwijzing naar artikel 169 van het Mediadecreet worden beperkt tot artikel 169, eerste lid, 10°, en ten slotte de verwijzing naar artikel 170 van het Mediadecreet worden beperkt tot artikel 170, § 1, vierde en eventueel vijfde lid (zie opmerking 3.1).

De verwijzing naar artikel 166/1 van het Mediadecreet moet in deze rubriek worden weggelaten, gelet op hetgeen is uiteengezet in opmerking 3.5.

Tevens moet in deze rubriek een verwijzing worden opgenomen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelet op hetgeen is uiteengezet in de opmerkingen 3.4 en 3.5.

Artikel 4

6. Overeenkomstig artikel 4 van het ontwerp wordt de verlenging van de erkenning voor het betrokken verzorgingsgebied ook toegekend als de Vlaamse Regering binnen het jaar voor het verstrijken van de erkenning geen beslissing neemt over die verlenging. Aldus wordt een beroep gedaan op het procedé van de stilzwijgende beslissing.

Al kan dat procedé niet geheel worden afgekeurd wanneer de stilzwijgende beslissing in het voordeel van de betrokkene is, moet toch worden opgemerkt dat aan een stilzwijgende besluitvorming een aantal nadelen zijn verbonden. Zo is een dergelijk procedé in de eerste plaats niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een schriftelijke beslissing ontbreekt, wat tot bewijsproblemen aanleiding kan geven, en de stilzwijgende beslissing in beginsel niet op dezelfde wijze zal worden meegedeeld of bekendgemaakt als uitdrukkelijk genomen beslissingen, met alle gevolgen van dien voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke stilzwijgende beslissingen. Meer bepaald houdt het procedé van de stilzwijgende beslissing hierdoor ook grotere risico's in voor een schending van de belangen van derden die op een impliciete, doch daarom niet minder verstrekkende wijze, in het gedrang kunnen komen. In de tweede plaats kan het procedé van de stilzwijgende beslissing in strijd komen met het algemeen belang, in zoverre een dergelijk procedé tot gevolg kan hebben dat impliciet beslissingen worden genomen zonder dat daarmee een zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen gepaard gaat. Ten slotte zijn die beslissingen uiteraard niet formeel gemotiveerd, wat de wettigheidscontrole erop kan bemoeilijken.

Artikel 4, tweede lid, van het ontwerp wordt dan ook op dit punt het best herzien.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE