

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.323 van 15 mei 2025
in de zaak A. 244.770/IX-10.657**

In zake: de VZW DAB+ WEST-VLAANDEREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Van Hulle
kantoor houdend te 9930 Lievegem
Zomerlaan 1 bus 0102
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Maxim Donck
kantoor houdend te 8400 Oostende
Hendrik Serruyslaan 52

tegen:

de VLAAMSE REGULATOR VOOR DE MEDIA
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Staelens en Joost Hoste
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 30 april 2025, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van beslissing nr. 2025/014 van de Vlaamse regulator voor de Media van 29 april 2025.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking van 5 mei 2025 werd de procedurekalender vastgesteld.

De verwerende partij heeft een nota met opmerkingen en een administratief dossier ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 mei 2025, om 11.00 uur.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

De heer Maarten Veys, voorzitter en advocaten Maxim Donck en Dries Belligh, die *loco* advocaat Stijn Van Hulle verschijnen voor de verzoekende partij en advocaat Bart Staelens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Met de bestreden beslissing wijzigt de Vlaamse regulator voor de Media (VRM) in de tijdelijke zendvergunningen aan vzw DAB+ West-Vlaanderen voor het testproject ‘Lokaal/provinciaal Proefproject DAB+’, meer bepaald voor de sites Roeselare, Torhout en Brugge, het toegewezen frequentiekanaal 10D door frequentiekanaal 10A met een geldigheidsduur van 1 mei 2025 tot 31 januari 2026.

In de bestreden beslissing motiveert de VRM dit als volgt (voetnoot weggelaten):

“1. Overeenkomstig artikel 193, § 2, van het Mediadecreet kan de VRM voor experimenten in het teken van het uittesten van nieuwe technologieën tijdelijke vergunningen uitreiken.

De algemene kamer van de VRM kan deze tijdelijke zendvergunningen ook

wijzigen (artikel 218, § 2, 2°, van het Mediadecreet). Artikel 8 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, bepaalt in die zin dat voor de optimalisatie van het frequentieplan de toegewezen frequentie(s) op ieder ogenblik door (een) andere gelijkwaardige frequentie(s) kan (kunnen) worden vervangen.

2. De VRM heeft op 21 september 2021 een kader gepubliceerd met algemene en technische voorwaarden voor de toekenning van tijdelijke zendvergunningen voor lokale of provinciale DAB+ proefprojecten, en aangepast op 9 januari 2023.

3. Op basis daarvan heeft de VRM drie tijdelijke zendvergunningen toegekend aan het lokale DAB+ proefproject DAB+ West-Vlaanderen, met ingang van 1 februari 2022, voor zendlocaties te Roeselare, te Torhout en te Brugge met gebruik van frequentiekanaal 10D.

4. Naar aanleiding van de stopzetting van landelijke DAB+ uitzendingen via de frequentiekanalen 5A/5D, werd bij VRM-beslissing nr. 2025/010 van 27 maart 2025 een tijdelijke licentie voor het aanbieden van een radio-omroepnetwerk toegekend, om de uitzendingen te blijven garanderen, aan het samenwerkingsverband van de omroeporganisaties nv DPG Media en nv SBS Media Belgium. Het samenwerkingsverband verkreeg in dat opzicht meerdere zendvergunningen voor de frequentiekanalen 5A/5D.

5. De Vlaamse minister van Brussel en Media, bevoegd voor het frequentiebeleid, geeft in haar brief van 29 april 2025 aan de VRM evenwel aan dat zij mogelijkheden ziet om de frequentieblokken 5A en 5D, in plaats van voor landelijke DAB+ dekking, in te zetten voor bovenlokale DAB+, zowel vanuit economische invalshoek als om redenen van spectrum-efficiëntie, in het belang van de lokale radiosector en de uitwerking van een bovenlokaal DAB+ frequentieplan.

Zij geeft daarbij aan dat bij de keuze voor frequentieblok 10D, ter vervanging van de frequentiekanalen 5A/5D, om op korte termijn gans Vlaanderen te bedienen, de impact op de lokale proefprojecten zo minimaal mogelijk wordt gehouden, aangezien op die manier het minst aantal frequentieblokken moet worden herschikt. Niettemin zou met name in dat geval vzw DAB+ West-Vlaanderen aangepaste zendvergunningen moeten verkrijgen, die niet langer gebruik maken van frequentiekanaal 10D, maar wel van 10A. In haar toelichting hierover vermeldt de minister nog dat de frequentiewissel ten laatste op 1 mei 2025 moet doorgaan.

De minister geeft in haar brief aan dat het proefproject in West-Vlaanderen echter niet bereid is om op vrijwillige basis tot de frequentiewissel over te gaan en deze houding toch een etherstilte tot gevolg zou hebben. De afgelopen maanden is net geprobeerd een etherstilte te vermijden door de toepassing van artikel 201, § 4, van het Mediadecreet tot toekenning van een tijdelijke licentie aan een samenwerkingsverband van omroeporganisaties tot 31 december 2027.

6. Uit de brief van de minister en het bijgevoegde overzicht van de gevoerde correspondentie met vzw DAB+ West-Vlaanderen, blijkt in de eerste plaats dat het proefproject de gelegenheid heeft gehad om zijn standpunt op nuttige wijze te laten gelden. Met een e-mail van 31 maart 2025 heeft (het kabinet van) de bevoegde minister immers de voorgenomen frequentiewissel voorgelegd aan vzw DAB+ West-Vlaanderen. Vzw DAB+ West-Vlaanderen heeft hierover in een e-mail van 14 april 2025 duidelijk standpunt ingenomen, met verwijzing naar tussentijdse telefonische contacten en ‘teams meetings’. Op 29 april 2025 heeft ook nog een vergadering plaatsgevonden van de minister met vzw DAB+ West-Vlaanderen. Vzw DAB+ West-Vlaanderen stelt met name een aantal eisen, zonder evenwel de gelijkwaardigheid van frequentiekanalen 10D en 10A te betwisten.

7. Verder blijkt uit de brief van de minister dat het samenwerkingsverband van de omroeporganisaties nv DPG Media en nv SBS Media Belgium bereid is om de werkelijke technische kost van de frequentiewissel te dragen en een marketingcampagne ter beschikking te stellen waardoor de impact van de frequentiewissel tot het minimale herleid wordt.

8. Bij een wissel, voor de optimalisatie van het frequentieplan, van het frequentiekanaal 10D naar het gelijkwaardige frequentiekanaal 10A, is er bovendien geen negatieve impact op de technische voorwaarden die de uitzendmogelijkheden van het proefproject regelen. De frequentiewissel brengt vzw DAB+ West-Vlaanderen derhalve geen nadeel toe.

9. In het licht van het voorgaande dient in de drie betreffende tijdelijke zendvergunningen van vzw DAB+ West-Vlaanderen dan ook het toegewezen frequentiekanaal 10D vervangen te worden door het gelijkwaardige frequentiekanaal 10A, overeenkomstig artikel 8 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.”

IV. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

4. Krachtens artikel 17, § 1, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd waarvan

het onderzoek zich leent voor een versnelde behandeling en waarmee de nietigverklaring van de bestreden beslissing *prima facie* kan worden verantwoord. Overeenkomstig paragraaf 5 van datzelfde artikel wordt de zaak behandeld bij uiterst dringende noodzakelijkheid en derhalve binnen een termijn van vijftien dagen of minder, wanneer zulks in het opschrift wordt vermeld.

V. Spoedeisendheid en uiterst dringende noodzakelijkheid

Uiteenzetting in het verzoekschrift

5. In het inleidend verzoekschrift worden de volgende “feiten en gegevens die het bevelen van de voorlopige schorsing wegens uiterst dringende noodzakelijkheid verantwoorden – uiterste dringende noodzakelijkheid” uiteengezet:

“Dat de uiterst dringende noodzakelijkheid waarom dit verzoek tot schorsing wordt ingediend, te vinden is in het feit dat een kanaalwissel een grote impact heeft voor verzoekster (en de 15 vzw’s en radiostations), hetgeen ook door de adjunct-kabinetschef werd erkend.

Door de bestreden beslissing – en vooral – de timing dreigt onherroepelijke schade bij alle vijftien leden van verzoekster.

Meer bepaald:

- Door de wissel zal een substantieel aantal aangesloten leden / radio’s het proefproject verlaten en hun gemaakte kosten terugvorderen van verzoekster (de overkoepelde vzw).

De radio’s hebben aanzienlijke kosten gemaakt om DAB+ te promoten, nota bene op vraag van de overheid zelf. Er is immers adverteerruimte verkocht (aan derden), flyers en promotiemateriaal (bv. belettering van wagens) besteld, heel wat spots moeten opnieuw gemaakt worden, allemaal met vermelding van het kanaal 10D ... waar verzoekster niet meer op te vinden zal zijn.

Adverteerders zullen zich terug trekken (en mogelijks een schadevergoeding vragen wegens het niet nakomen van het contract). De radio’s zullen zich verhalen op verzoekster (aangezien deze niet kan voldoen aan het doel van de coöperatieve vzw), hetgeen verzoekster ook bedreigt in zijn gehele bestaan. Verzoekster kan deze kosten gewoonweg niet aan en kan dus ook niet meer overleven indien de bestreden beslissing wordt uitgevoerd.

- Luisteraars zijn het kanaal 10D ‘gewoon’ en vinden op dit kanaal steeds hun favoriete radiozender.

Een kanaal wijzigen brengt een grote terugval mee in luisteraars, zelfs al wordt dit tijdig gecommuniceerd (ongeveer 2 jaar herstelperiode).

Door de bestreden beslissing is er helemaal geen ‘tijd’ gegeven. De beslissing wordt gecommuniceerd op 29.04.2025 om 21u en moet ingaan op 00u01 op 01.05.2025. Verzoekster is dus 27u gegund om de kanaalwissel te volbrengen en al diens luisteraars te contacteren en te verwittigen ... Dit is evident niet ernstig. Door het ernstig en te verwachten verlies van luisteraars, worden de leden van verweerster bedreig[d] in hun bestaan, en dus de coöperatieve vzw, verzoekster, zelf ook.

Aangezien de beslissing is medegedeeld op 29.04.2025 om 21u10 en de wissel al moet doorgevoerd zijn op 01.05.2025 om 00u01 is er geen enkele tijd gegund om de wissel ernstig te laten verlopen.

Er is geen overgangsperiode, hoewel de adjunct-kabinetschef dit erkent, en ook nv DPG Media en SBS Media Belgium aangezien deze een (geheel ontoereikende) vergoeding voorstelde om de overgang te financieren en te promoten.

Zelfs al zou het (Media)decreet toelaten om een dergelijke vergunning zomaar ‘op elk ogenblik’ te wijzigen, dan nog brengt de bestreden beslissing dermate veel onherroepelijk[e] schade mee dat zij dient geschorst te worden, indien dergelijke beslissing er op minder dan één werkdag wordt doorge(d)ramd.

Verzoekster ondervindt hiervan inderdaad nadelen nu dit voor haar ook technisch onmogelijk is om zo snel te schakelen.

Het feit dat een nieuwe zendlocatie wordt toegekend, neemt niet weg dat verzoekende partijen op hun gebruikelijke zendlocatie niet langer hoorbaar zijn (én dit binnen de 27 uur na ontvangst van dit besluit – zonder enige duiding).

De bijzonder korte termijn laat ook niet toe om Uw Raad in gewone schorsing of in loutere annulatie te vatten.

Bijgevolg is de schorsing hoogdringend en spoedeisend.

Verzoekster interpreteert haar schorsingsverzoek ook in die mate dat zij in geval van schorsing opnieuw wordt toegelaten tot kanaal 10D, én dus terugvalt op haar situatie voor deze bestreden beslissing.

Zij is op dit ogenblik nu ook niet in kennis dat kanaal 10D zou zijn toegekend aan een andere partij.

In elk geval is dergelijk besluit verzoekster ongekend, terwijl het temporeel gezien ook pas kan worden genomen [...] nadat verzoekster naar kanaal 10A is verwezen.

Indien deze beslissing wordt geschorst is kanaal 10D opnieuw beschikbaar voor verzoekster, nu dit haar in elk geval terugplaatst in de situatie van voor de bestreden beslissing.”

Beoordeling

6. Luidens artikel 17, § 2, eerste lid, RvS-Wet bevat de vordering tot schorsing “een uiteenzetting van de feiten die, volgens de verzoekende partij,

de spoedeisendheid verantwoorden die ter ondersteuning van het verzoek tot schorsing of voorlopige maatregelen wordt ingeroepen”.

In de gevallen waarin blijkt het opschrift van de vordering de uiterst dringende noodzakelijkheid wordt aangevoerd en de vordering bijgevolg moet worden behandeld binnen een termijn van vijftien dagen of minder, bevat de vordering luidens artikel 8, § 1, tweede lid, 2°, van het koninklijk besluit van 19 november 2024 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding en tot wijziging van diverse besluiten betreffende de procedure voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ “een uiteenzetting van de feiten die de uiterst dringende noodzakelijkheid rechtvaardigen”.

Niet minder dan het geval is in de gewone schorsingsprocedure, moet een verzoekende partij in een procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid aantonen waarom de nadelige gevolgen die een tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing voor haar persoonlijk veroorzaakt, niet gedragen kunnen worden gedurende de gewone doorlooptijd van de annulatieprocedure en waarom de afloop van deze procedure bijgevolg niet afgewacht kan worden. De voorwaarde van spoedeisendheid ligt met andere woorden in die van de uiterst dringende noodzakelijkheid besloten, wat betekent dat de uiteenzetting die een verzoekende partij geeft over de uiterst dringende noodzakelijkheid ook moet kunnen overtuigen van de spoedeisendheid van de vordering.

7. Verzoekster voert aan dat de bij haar aangesloten leden ingevolge de opgedrongen kanaalwissel het proefproject zullen verlaten en zich “zullen verhalen” op verzoekster; ook adverteerders zouden schadevergoeding vragen. Verzoekster kan deze kosten niet aan.

Voorts betoogt verzoekster dat de wissel zal leiden tot een terugval in luisteraars.

Verzoekster merkt nog op dat zij technisch niet in staat is “om zo snel te schakelen”.

8. Aldus wijst verzoekster, al dan niet terecht, op enkele nadelige gevolgen van de door haar bestreden beslissing. Zij maakt evenwel geenszins inzichtelijk waarom zij deze nadelen niet kan dragen in afwachting van een uitspraak ten gronde. Elke precieze of zelfs maar benaderende becijfering ontbreekt, inzonderheid wat de mogelijke schadevergoedingen zijn, afgezet tegenover de financiële mogelijkheden waarover verzoekster beschikt. Stavingstukken zijn niet toegevoegd.

Er mag aan worden herinnerd dat een financieel nadeel dat herstelbaar is op zich niet de spoedeisendheid verantwoordt, tenzij de verzoekende partij concreet kan aantonen in een zodanige penurie te zitten dat zij de normale afloop van de procedure niet kan afwachten; bewijs dat verzoekster in deze zaak alvast niet eens poogt te leveren.

9. Bovendien is de vrees van verzoekster omtrent haar voortbestaan hypothetisch. Het is nu eenmaal niet zo dat zij niet langer over een zendvergunning beschikt en niet meer actief kan zijn als netwerkoperator. Dit relativeert de impact die verzoekster in het vooruitzicht stelt. Het maakt de bewering van verzoekster dat zij haar statutair doel niet kan realiseren en “niet meer overleven kan” ongeloofwaardig.

De technische toelichting ter terechtzitting doet niet anders besluiten. Verzoekster maakt aannemelijk dat de kanaalwissel geen loutere kwestie is van het omdraaien van enkele knoppen en des te minder evident wanneer de beslissing haar overkomt aan de vooravond van een verlengd weekend. Dit toont echter enkel aan dat zij mogelijk enkele dagen geen uitzendingen kan verzorgen, niet dat zij op een einde van haar bestaan afstevent. Zoals hiervóór is opgemerkt, is het financiële leed dat verzoekster mogelijk ondergaat na een eventuele nietigverklaring te herstellen.

Daar komt bij dat uit de bestreden beslissing blijkt dat de nieuwe begunstigde van het frequentiekanaal 10D bereid is om de werkelijke technische kost van de frequentiewissel te dragen en een marketingcampagne ter beschikking stelt “waardoor de impact van de frequentiewissel tot het minimale herleid wordt”. In haar verzoekschrift verwerpt verzoekster dit aanbod als “geheel ontoereikend”, zonder nadere uitleg. Het aanbod omvat nochtans nét twee van de dragende elementen die verzoekster tot het instellen van de vordering hebben gebracht: de kost van de technische wissel en de marketing om luisteraars te informeren.

10. De gevreesde terugval van luisteraars moet ook sterk worden gerelativeerd. In dat verband valt de Raad in de huidige stand van de procedure bij wat de verwerende partij hierover opwerpt in de nota met opmerkingen:

“Bovendien, wordt er een volstrekt verkeerde uitleg gegeven over de praktische gevolgen voor de luisteraar DAB+ bij de wijziging van een frequentiekanaal. Normaliter heeft het voor de luisteraar die naar 1 van de omroepprogramma's van de verzoekende partij wil luisteren, eigenlijk geen belang op welk digitaal frequentiekanaal deze programma's zitten. Op een DAB+ ontvanger wordt er niet afgestemd op een welbepaalde frequentie, dus 10D of 10A. DAB+ werkt net niet zoals FM waar inderdaad de luisteraar op de specifieke FM frequentie moet afstemmen.

Een DAB+ ontvanger ontvangt gewoon alle digitale radio-omroepprogramma's en de luisteraar stemt daarop af door de benaming van het radiostation te selecteren.

De ontvangst gebeurt dan automatisch. Als een radiostation door een wijziging naar een ander frequentiekanaal verhuist, dan volstaat het om het ontvangsttoestel eenmaal een scan te laten voeren. Dit is een standaardfunctie op elke DAB+ ontvangsttoestel.

Maar er is nog meer want praktisch elke DAB+ autoradio doet dit eigenlijk automatisch. Er hoeft daar zelfs geen scan te worden uitgevoerd. De mobiele luisteraars van de radio's van de verzoekende partij (en de grote meerderheid luistert nu eenmaal in de wagen) zouden in principe dus helemaal niets moeten doen.

Enkel en alleen wanneer er binnenshuis wordt geluisterd met een portable off-stand loan DAB+ ontvangsttoestel, zal er wellicht 1 scan moeten gebeuren, 1 druk op de knop van het toestel. De indoor luisteraars zijn echter een minderheid want het DAB+ ontvangstsignaal binnenshuis is voor het ogenblik op MUX 10 nog vrij zwak. De mensen luisteren binnenshuis minder naar radio's van de verzoekende partij, zoals bij alle overige proefprojecten.”

Dat luisteraars zonder of zonder veel moeite het nieuwe kanaal zullen vinden, maakt vervolgens onwaarschijnlijk dat aangesloten leden en adverteerders reden hebben om zich terug te trekken, laat staan schadevergoeding te vragen.

Op de terechtzitting weerspreekt verzoekster wel de aangehaalde passus in de nota. Volgens haar is de omschakeling voor vele luisteraars niet zo eenvoudig, afhankelijk van het toestel dat zij bezitten. Ook als hierin wordt meegegaan, blijft de vaststelling dat verzoekster niet inzichtelijk maakt – mede gelet op de aangeboden marketingcampagne – waarom een tijdelijke terugval in het luisterbereik een onoverkomelijk nadeel is waartegen met alle spoed moet worden opgetreden.

11. Ten slotte, maar niet het minst, bedenkt de Raad nog dat de zendvergunning van verzoekster kadert in een tijdelijk proefproject op grond van een regeling waarin uitdrukkelijk is bepaald dat de frequenties “op ieder ogenblik” door een gelijkwaardige frequentie kunnen worden vervangen.

Artikel 8 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’ bepaalt namelijk:

“Voor de optimalisatie van het frequentieplan kan (kunnen) de toegewezen frequentie(s) op ieder ogenblik door (een) andere gelijkwaardige frequentie(s) vervangen worden. Deze maatregel wordt opgenomen in een bijlage bij de vergunning.”

Het risico van een frequentiewissel is bijgevolg inherent in de toekenning van de tijdelijke vergunning besloten en verzoekster had hiermee rekening te houden bij haar bedrijfsvoering. Uit het experimentele karakter van de tijdelijke zendvergunning en de mogelijkheid om bij optimalisatie een frequentie te vervangen door een gelijkwaardige frequentie, volgt dat dergelijke aanpassingen tot het normale bedrijfsrisico behoren van de houders van tijdelijke zendvergunningen. Uit de uiteenzetting van verzoekster valt niet af te leiden dat zij

met dit normale bedrijfsrisico rekening heeft gehouden. Alleen reeds om die reden valt moeilijk te beoordelen welke financiële gevolgen specifiek toe te schrijven zijn aan de thans bestreden beslissing.

Daarbij valt trouwens aan te nemen dat ook de leden van verzoekster en de adverteerders weten dat zij deelnemen aan een proefproject. Zonder bewijs van het tegendeel kan bijgevolg worden aangenomen dat er een hogere risicotolerantie bestaat bij de leden en de adverteerders die bij dit proefproject zijn betrokken.

12. Verzoekster betwist voorts niet dat de nieuwe frequentie gelijkwaardig is.

13. Uit wat voorafgaat volgt dat niet enkel de uiterst dringende noodzakelijkheid, maar ook de spoedeisendheid van de vordering niet is aangetoond, hetgeen volstaat om de vordering af te wijzen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijftien mei tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Geert Van Haegendoren