RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 65.273/3
van 20 februari 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende invoeging van een hoofdstuk over adviesverlening over nieuwe diensten van de VRT in het besluit van de Vlaamse Regering van 30 juni 2006 betreffende de procedure voor de Vlaamse Regulator voor de Media’

‡LW-CACTJFADB-GFCHDVT‡

Op 25 januari 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende invoeging van een hoofdstuk over adviesverlening over nieuwe diensten van de VRT in het besluit van de Vlaamse Regering van 30 juni 2006 betreffende de procedure voor de Vlaamse Regulator voor de Media’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 5 februari 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 februari 2019.

*

‡LW-CACTJFADB-GFCHDVT‡

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot het uitwerken van het kader waarin de Vlaamse Regulator voor de Media (hierna: VRM) overeenkomstig artikel 18, §§ 2 en 3, van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende radio-omroep en televisie’ (hierna: Mediadecreet) advies moet uitbrengen aan de Vlaamse Regering over nieuwe diensten of activiteiten die de Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie (hierna: VRT) wil ontplooien en die niet door de beheersovereenkomst met de Vlaamse Gemeenschap zijn gedekt.

Daartoe wordt een hoofdstuk III*ter* ingevoegd in het besluit van de Vlaamse Regering van 30 juni 2006 ‘betreffende de procedure voor de Vlaamse Regulator voor de Media’.

3. Artikel 18 van het Mediadecreet luidt:

> “§ 1. De VRT kan nieuwe diensten of activiteiten die niet door de beheersovereenkomst zijn gedekt, pas uitoefenen na uitdrukkelijke toestemming van de Vlaamse Regering.
>
> § 2. De Vlaamse Regering vraagt daarover het advies van de Vlaamse Regulator voor de Media. In het kader van dat advies organiseert de Vlaamse Regulator voor de Media een open publieke bevraging. In zijn advies analyseert de Vlaamse Regulator voor de Media de publieke waarde van het voorstel waarbij hij rekening houdt met de belangrijke evoluties in de mediamarkt en in de technologie, met het evoluerende medialandschap en met de rol van de VRT daarin. Vervolgens weegt de Vlaamse Regulator voor de Media de publieke waarde van het voorstel af tegen de impact van het voorstel op de markt. De Vlaamse Regulator voor de Media verstrekt zijn advies binnen zes maanden nadat hij de adviesaanvraag van de Vlaamse Regering heeft ontvangen. De Vlaamse Regulator voor de Media publiceert het advies op zijn website.
>
> § 3. De Vlaamse Regering bepaalt nadere regels voor de toepassing van dit artikel.”

De hiervoor geciteerde paragrafen 2 en 3 zijn aldus vervangen bij artikel 7 van het decreet van 29 juni 2018 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie’. In de memorie van toelichting bij het voorontwerp dat tot dat decreet heeft geleid, werd over de nieuwe paragrafen de volgende uitleg verstrekt:

> “Artikel 18 van het Mediadecreet bepaalt dat wanneer de VRT een nieuwe dienst wil uitoefenen die niet door de beheersovereenkomst is gedekt, zij hiervoor de uitdrukkelijke toestemming nodig heeft van de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering vraagt over deze nieuwe dienst een advies van de Vlaamse Regulator voor de Media. De

‡LW-CACTJFADB-GFCHDVT‡

Vlaamse Regulator voor de Media organiseert daarvoor enerzijds een publieke bevraging en anderzijds een evaluatie van de mediamarkt. In zijn advies weegt de Vlaamse Regulator voor de Media de publieke waarde van het voorstel af tegen de impact op de markt. Het advies van de Vlaamse Regulator wordt gepubliceerd op zijn website.

Een uitwerking van een meer gedetailleerde procedure ontbreekt evenwel, zowel in het Mediadecreet als in het Procedurebesluit van de Vlaamse Regulator voor de Media (besluit van de Vlaamse Regering van 30 juni 2006 betreffende de procedure voor de Vlaamse Regulator voor de Media). Daarom bepaalt dit artikel dat de Vlaamse Regering nadere regels voor de toepassing van dit artikel zal vastleggen. Dit zal gebeuren door een aanpassing van het Procedurebesluit van de Vlaamse Regulator voor de Media. Deze regels zullen onder meer zijn dat de Vlaamse Regulator voor de Media per geval autonoom de relevante criteria zal vastleggen die hij zal onderzoeken. Omdat bij de beoordeling van het dossier de vroegere criteria niet alle even relevant zullen zijn, of dat er nog andere relevante criteria kunnen zijn, schrapt dit artikel de zes criteria, opgesomd in paragraaf 3.

De procedure, die in een uitvoeringsbesluit zal worden uitgewerkt, zal starten met een mededeling van de VRT aan de Vlaamse Regering en aan de Vlaamse Regulator voor de Media waarin de VRT meedeelt de intentie te hebben om een nieuwe dienst aan te bieden. Op basis van deze mededeling zal de Vlaamse Regulator voor de Media de criteria vastleggen die hij zal hanteren bij de beoordeling van de komende adviesaanvraag. De Vlaamse Regulator voor de Media stelt de criteria autonoom vast en deelt deze mee aan de VRT en aan de Vlaamse Regering. Deze criteria houden verband met de belangrijke evoluties in de mediamarkt en in de technologie, met het evoluerende medialandschap en met de rol van de VRT daarin. Op basis van deze criteria zal de VRT een aanvraag tot het aanbieden van nieuwe diensten indienen bij de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering vraagt hierover het advies van de Vlaamse Regulator voor de Media. De termijn van zes maanden waarbinnen de Vlaamse Regulator voor de Media een advies moet verstrekken, zal starten vanaf de adviesvraag van de Vlaamse Regering. De procedure zal de VRM de mogelijkheid bieden om in de loop van het ganse proces informatie of bijkomende toelichting te vragen aan de VRT zonder evenwel aan de essentie van het ingediende dossier te raken. In de procedure zal ook worden opgenomen dat VRT een maand de tijd krijgt om een repliek te geven op het ontwerpadvies, alvorens het definitief wordt. De repliek van VRT is geen inhoudelijke discussie over het ontwerpadvies maar heeft enkel tot doel eventuele materiële fouten in het ontwerpadvies te verbeteren.

In het uitvoeringsbesluit zal ook worden opgenomen dat de Vlaamse Regulator voor de Media het advies op zijn website publiceert op het ogenblik dat hij het advies aan de Vlaamse Regering bezorgt. Verder zullen in het uitvoeringsbesluit onder meer bepalingen worden opgenomen met betrekking tot de structuur die de VRT voor zijn projectvoorstel zal moeten hanteren en over het toevoegen van een gedetailleerd financieel plan.

In het huidige artikel 18 is geen termijn opgenomen waarbinnen het advies moet worden verleend. In de beheersovereenkomst met de VRT is een termijn opgenomen van zes maanden vanaf dat de Vlaamse Regulator voor de Media de adviesvraag van de Vlaamse Regering heeft ontvangen. De Vlaamse Regulator voor de Media is echter geen partij bij deze beheersovereenkomst. Daarom wordt met dit artikel deze termijn ingevoegd in artikel 18.”[1]

[1] *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1587/1, 14-15.

‡LW-CACTJFADB-GFCHDVT‡

4. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit is te vinden in artikel 18, § 3, van het Mediadecreet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

Ontworpen artikel 42*decies*

5. Krachtens artikel 18, § 2, tweede zin, van het Mediadecreet dient de VRM, in het kader van het advies dat hij moet geven, een open publieke bevraging te organiseren. In het ontworpen artikel 42*decies*, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 juni 2006 wordt in dat verband alleen bepaald dat de adviesaanvraag moet worden bekendgemaakt op de website van de VRM. Een formeel kader voor die consultatie ontbreekt.

Daarover om uitleg gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

> "De VRM beschikt conform het decreet (zie artikel 18, §2: De Vlaamse Regulator voor de Media verstrekt zijn advies binnen zes maanden nadat hij de adviesaanvraag van de Vlaamse Regering heeft ontvangen) over zes maanden om een advies uit te brengen over nieuwe diensten. Het decreet bepaalt evenzeer dat er een 'open publieke bevraging' gebeurt over deze nieuwe diensten. De VRM bepaalt zelf hoe het de publieke bevraging organiseert tijdens die periode."

Het staat de Vlaamse Regering vrij om de VRM ter zake alle speelruimte te geven. Dat neemt niet weg dat die open publieke bevraging tijdig moet worden georganiseerd en dat ervoor voldoende tijd moet worden uitgetrokken, zodat de resultaten ervan verwerkt kunnen worden in het ontwerpadvies dat de VRM overeenkomstig het ontworpen artikel 42*undecies*, eerste lid, aan de Vlaamse Regering dient te bezorgen, zoniet komt het repliekrecht van de VRT in het gedrang. Tegen die achtergrond zou het nuttig zijn om enkele basisregels met betrekking tot die open bevraging op te nemen in het te nemen besluit.

6. Ter wille van de rechtszekerheid zou het ontworpen artikel 42*decies* op een aantal punten moeten worden verduidelijkt.

6.1. In het tweede lid van het ontworpen artikel 42*decies* wordt in het algemeen bepaald dat de VRM zich kan laten bijstaan door onafhankelijke deskundigen. Het is echter niet duidelijk tot wat die bijstand precies moet dienen: voor de begeleiding van de publieke bevraging (vergelijk met artikel 20, § 2, van het Mediadecreet), voor de eigenlijke adviesverlening of voor het adviesverleningsproces in het algemeen?

6.2. In het derde lid wordt bepaald dat de VRM bij onduidelijkheid of onvolledige informatie de VRT om bijkomende informatie kan verzoeken. Voorts wordt bepaald dat de VRT die informatie bezorgt "zonder aan de essentie van het ingediende dossier te raken". Ook de draagwijdte van dat zinsdeel is te verduidelijken.

‡LW-CACTJFADB-GFCHDVT‡

Ontworpen artikel 42*undecies*

7. In het ontworpen artikel 42*undecies*, eerste en derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 juni 2016 wordt verwezen naar artikel 42*duodecies*, dat niet blijkt te bestaan. De gemachtigde bevestigde dat het om een vergissing gaat:

> "De Regulator heeft conform het mediadecreet 6 maanden om een advies te bezorgen over de nieuwe diensten, na de formele adviesaanvraag door de Regering aan de VRM. De bewoordingen van 42*undecies* lid 1 die stellen 'Uiterlijk 45 dagen voor de Regulator het advies aan de Vlaamse Regering moet bezorgen conform artikel 42*duodecies*, bezorgt hij een ontwerpadvies (…)', moeten dus in feite zijn 'Uiterlijk 45 dagen voor de limietdatum (van 6 maanden) waarbinnen de Regulator zijn advies moet bezorgen, bezorgt hij een ontwerpadvies (….).' De verwijzing en de bewoordingen 'vermeld in artikel 42*duodecies*' in lid 3 moet(en) dus ook vooralsnog worden geschrapt."

Gelet op het gegeven dat de termijn voor het indienen van het finale advies niet in het besluit staat, maar blijkt uit artikel 18, § 2, van het Mediadecreet, zou de zinsnede "conform artikel 42*duodecies*" in het ontworpen artikel 42*undecies*, eerste lid, het best vervangen worden door de zinsnede "overeenkomstig artikel 18, § 2, vijfde zin, van het Mediadecreet". In het ontworpen artikel 42*undecies*, derde lid, kan de zinsnede ", vermeld in artikel 2duodecies" dan inderdaad worden weggelaten.

8. In het tweede lid van het ontworpen artikel 42*undecies*, moet het woord "maximaal" worden geschrapt. Het is immers overbodig.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

‡LW-CACTJFADB-GFCHDVT‡