



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.947/1/V
van 16 september 2026

over

een voorontwerp van decreet 'tot uitlegging van artikel 153, § 1,
tweede lid, 2° van het decreet van 27 maart 2009 betreffende
radio-omroep en televisie'

Op 31 juli 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaams minister van Brussel en Media verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 16 september 2026,^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot uitlegging van artikel 153, § 1, tweede lid, 2° van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 10 september 2026. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Luidens artikel 153, § 1, eerste lid, van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende radio-omroep en televisie’ stelt de Vlaamse Regering een lijst op van evenementen die worden geacht van aanzienlijk belang voor de samenleving te zijn en die, om die reden, niet op een exclusieve basis zodanig mogen worden uitgezonden dat een belangrijk deel van het publiek in de Vlaamse Gemeenschap dergelijke evenementen niet via rechtstreekse of uitgestelde verslaggeving op televisie kan volgen.² In het tweede lid van die bepaling wordt gepreciseerd wanneer een belangrijk deel van het publiek in de Vlaamse Gemeenschap geacht wordt een evenement van aanzienlijk belang voor de samenleving op televisie te kunnen volgen. Hiertoe is vereist dat het evenement wordt uitgezonden door een televisieomroeporganisatie die in het Nederlands uitzendt (1°) en die door ten minste 90 % van het publiek kan worden ontvangen zonder extra betaling boven op de prijs van het abonnement op het basispakket van een dienstenverdelers (2°).

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap strekt tot uitlegging van artikel 153, § 1, tweede lid, 2°, van het decreet van 27 maart 2009 teneinde te verduidelijken dat aan die voorwaarde slechts zal zijn voldaan indien het omroepprogramma van de televisieomroeporganisatie waarop het evenement van aanzienlijk belang voor de samenleving wordt uitgezonden, ten minste deel uitmaakt van de basispakketten van de dienstenverdelers. De mogelijkheid om hetzelfde omroepprogramma daarnaast ook op een andere manier aan te bieden,³ doet geen afbreuk aan die voorwaarde en kan op zich niet volstaan om eraan te voldoen (artikel 2 van het voorontwerp).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. Luidens artikel 133 van de Grondwet kan alleen het decreet een authentieke uitlegging van de decreten geven. Een decretale bepaling is interpretatief wanneer ze aan een decretale bepaling de betekenis geeft die de decreetgever bij de aanneming ervan heeft willen geven en die zij redelijkerwijze kon krijgen. Het behoort dus tot het wezen van een dergelijke decretale bepaling dat zij terugwerkt tot op de datum van inwerkingtreding van de decretale bepaling die zij interpreteert. De waarborg van de niet-retroactiviteit van de decreten zou echter niet kunnen

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

² Zie dienaangaande artikel 1, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 ‘houdende vaststelling van de lijst van evenementen van aanzienlijk belang voor de samenleving’.

³ Uit de memorie van toelichting kan worden opgemaakt dat daarbij wordt gedacht aan streamingdiensten of videoplatformdiensten.

worden omzeild door het enkele feit dat een decretale bepaling met terugwerkende kracht als een interpretatieve decretale bepaling zou worden voorgesteld.⁴ Zo het effectief gaat om een interpretatieve bepaling, wordt de terugwerkende kracht verantwoord door het interpretatieve karakter ervan.⁵ Zo niet, gaat het om een zuiver retroactieve bepaling die enkel wordt verantwoord indien wordt voldaan aan de voorwaarden waaraan de geldigheid van een dergelijke bepaling is onderworpen.⁶

3.2. Er moet bijgevolg worden onderzocht of artikel 2 van het voorontwerp werkelijk als een interpretatieve bepaling kan worden beschouwd.

3.3. De door het voorontwerp nader uitgelegde regeling vindt haar oorsprong in het door richtlijn 97/36/EG ingevoegde artikel 3*bis* van richtlijn 89/552/EEG van de Raad van 3 oktober 1989 ‘betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisieomroepactiviteiten’.⁷ Het eerste lid van die bepaling liet de lidstaten toe maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat onder hun bevoegdheid vallende omroeporganisaties evenementen die door die lidstaat van aanzienlijk belang voor de samenleving werden geacht, niet op een exclusieve basis zodanig zouden uitzenden dat een belangrijk deel van het publiek in die lidstaat dergelijke evenementen niet via rechtstreekse of uitgestelde verslaggeving op de kosteloze televisie kon volgen.⁸ Die regeling werd inhoudelijk ongewijzigd overgenomen in artikel 14, lid 1, van de thans geldende richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 ‘betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten)’.⁹ Als gevolg daarvan behielden de lidstaten de mogelijkheid om maatregelen te treffen om evenementen van aanzienlijk belang via de “kosteloze televisie” voor een groot deel van de bevolking toegankelijk te maken.¹⁰

⁴ Zie GwH 16 februari 2017, nr. 22/2017, B.3; GwH 8 mei 2019, nr. 65/2019, B.3; GwH 25 juni 2020, nr. 99/2020, B.5.

⁵ Zie GwH 16 februari 2017, nr. 23/2017, B.7.

⁶ Zie GwH 15 december 2011, nr. 188/2011, B.7; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

⁷ Richtlijn 97/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997 ‘tot wijziging van Richtlijn 89/552/EEG van de Raad betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten’.

⁸ Artikel 1, b), van richtlijn 89/552/EEG definieerde een omroeporganisatie als de natuurlijke of rechtspersoon die de redactionele verantwoordelijkheid draagt voor de samenstelling van schema’s van televisieprogramma’s in de zin van letter a) en die deze programma’s uitzendt of laat uitzenden door derden. Artikel 1, a), van diezelfde richtlijn verwees daarbij naar televisieomroep als “het oorspronkelijke uitzenden via de kabel of draadloos, via de ether of via satelliet, in al dan niet gecodeerde vorm van voor ontvangst door het publiek bestemde televisieprogramma’s. Hieronder is mede begrepen het overdragen van programma’s tussen ondernemingen met het oog op doorgifte daarvan aan het publiek.”

⁹ Zie ook artikel 3*undecies* van richtlijn 89/552/EEG, zoals ingevoegd door artikel 1 van richtlijn 2007/65/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2007 ‘tot wijziging van Richtlijn 89/552/EEG van de Raad betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisieomroepactiviteiten’, waarin die bepaling eveneens inhoudelijk ongewijzigd werd overgenomen.

¹⁰ Overweging 49 van richtlijn 2010/13/EU: “Het is van essentieel belang dat de lidstaten maatregelen kunnen nemen om het recht op informatie te beschermen en de brede toegang van het publiek te garanderen tot televisieuitzendingen van nationale en niet-nationale evenementen van aanzienlijk belang voor de samenleving, zoals de Olympische Spelen, het Wereldkampioenschap voetbal en het Europees kampioenschap voetbal. Daartoe behouden de lidstaten het recht om met het recht van de Unie verenigbare maatregelen te nemen ter regulering van de uitoefening door

Het begrip “kosteloze televisie” wordt in overweging 53 van richtlijn 2010/13/EU op algemene wijze omschreven als “de uitzending op een hetzij openbaar hetzij commercieel kanaal van programma’s die voor het publiek toegankelijk zijn zonder extra betaling naast de omroepfinancieringsmethoden die in iedere lidstaat op ruime schaal worden toegepast (zoals kijk- en luistergeld en/of abonnementsgeld op een kabelnet)”.¹¹ Uit die omschrijving volgt dat aan de lidstaten de ruimte wordt gelaten om te bepalen via welke kanalen de betreffende evenementen moeten worden uitgezonden, opdat deze als voldoende toegankelijk kunnen worden beschouwd. Het Unierecht zelf legt in dat verband geen specifieke of bijkomende vereisten op.

3.4. De Vlaamse Gemeenschap ging er aanvankelijk vanuit dat de ontvangst van uitzendingen van evenementen via het reguliere kabelaanbod en zonder extra betaling bovenop de prijs van het kabelabonnement, tot gevolg zou hebben dat een groot deel van het publiek kon worden bereikt.¹² In het licht van wijzigende marktomstandigheden, werd vervolgens bepaald dat de uitzending van evenementen deel diende uit te maken van “het basispakket van de verschillende dienstenverdelers” om aan die toegankelijkheidsvoorwaarde te voldoen.¹³ Met de verwijzing naar het basispakket doelde de decreetgever op het reguliere programma-aanbod waartoe de kijker toegang had wanneer hij een standaardabonnement voor analoge of digitale televisie bij een dergelijke dienstenverdelers had genomen.

Het begrip basispakket werd tegen die achtergrond door middel van het decreet van 13 juli 2012 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie’ nader omschreven als “het algemene of eerste pakket van omroepdiensten dat aangeboden wordt door een dienstenverdelers. Dat sluit extra kosten voor de aanschaf van bijkomende maar noodzakelijke apparatuur, zoals een decoder, niet uit. Een bijkomend pakket van omroepdiensten met premium content, bijvoorbeeld sport of film, dat door

omroeporganisaties die onder hun bevoegdheid vallen, van de exclusieve uitzendrechten voor dergelijke evenementen.” Die overweging verwijst naar het begrip televisie-uitzending. Dat laatste begrip wordt in artikel 1, lid 1, d), van richtlijn 2010/13/EU ruimer omschreven dan aanvankelijk in het kader van richtlijn 89/552/EEG het geval was. Zo wordt een televisie-uitzending thans gedefinieerd als een door een aanbieder van mediadiensten aangeboden lineaire audiovisuele mediadiens voor het gelijktijdig bekijken van programma’s op basis van een programmaschema. Het is daarbij niet relevant of het programmaschema via een traditioneel televisiesignaal wordt uitgezonden. Ook uitzendingen door middel van live streaming via het internet zijn, in de mate dat zij een programma zoals gedefinieerd in artikel 1, lid 1, b), van richtlijn 2010/13/EU uitmaken, als televisie-uitzendingen in de zin van die bepaling te beschouwen (overweging 27 van richtlijn 2010/13/EU). Zie ook HvJ 21 oktober 2015, C-347/14, *New Online Media GmbH*, ECLI:EU:C:2015:709, punt 19, en HvJ 26 juni 2025, C-555/23, *Makeleio*, ECLI:EU:C:2025:484, punt 45 e.a. waaruit volgt dat ook internetvideo’s die naar vorm en inhoud vergelijkbaar zijn met televisie-uitzendingen, onder het begrip “programma” in de zin van artikel 1, lid 1, onder b), van richtlijn 2010/13 vallen.

¹¹ Die omschrijving was ook reeds terug te vinden in overweging 22 van richtlijn 97/36/EG.

¹² Zie artikel 2 van het van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 ‘houdende vaststelling van de lijst van evenementen van aanzienlijk belang voor de samenleving’, vóór het werd opgeheven bij artikel 7 van het decreet van 17 januari 2014 ‘tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie’.

¹³ Zie artikel 153, § 1, eerste lid, van het decreet van 27 maart 2009, vóór het werd gewijzigd bij artikel 31 van het decreet van 13 juli 2012 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie’. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot die bepaling heeft geleid werd gesteld dat “[h]et begrip ‘kosteloze televisie’ (...), omwille van de onduidelijkheid ervan, [wordt] vervangen door het basispakket van de verschillende dienstenverdelers. Onder dit basispakket moet worden begrepen het algemeen of eerste pakket dat aangeboden wordt door deze dienstenverdelers.” (*Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2014/1, 53). Het bij het artikel 31 van het decreet van 13 juli 2012 vervangen artikel 153, § 1, tweede lid, van het decreet van 27 maart 2009 hernam het criterium van “het basispakket van een dienstenverdelers”.

een dienstenverdelers wordt aangeboden naast het basispakket en waarvoor de consument extra moet betalen bovenop de prijs van het basispakket, behoort niet tot het basispakket van een dienstenverdelers”.¹⁴

De decreetgever gaf zodoende uitdrukkelijk aan dat het basispakket ook digitale televisie kon omvatten, maar verder slechts betrekking had op het eerste of algemene televisiepakket dat een reeks van kanalen van programma's omvat. Om 90% van het publiek te bereiken, dienden de betreffende evenementen dan ook toegankelijk te zijn op een kanaal dat deel uitmaakt van dat basispakket. Op die wijze verduidelijkte de decreetgever reeds in 2012 dat het begrip “kosteloze televisie” in de zin van artikel 14, lid 1, van richtlijn 2010/13/EU in de Vlaamse Gemeenschap werd geconcretiseerd door de aangeboden (analoge of digitale) basistelesiepakketten, die als zodanig beschouwd moeten worden als de telesiedistributievormen die voor nagenoeg de volledige bevolking op een laagdrempelige en kwalitatieve wijze toegankelijk zijn en dat ongeacht de digitale vaardigheden van de gebruiker.

Hoewel de decreetgever de aanvullende mogelijkheid van andere, aanvullende uitzendvormen, bijvoorbeeld van live streaming op het internet, niet heeft uitgesloten, werd bij de wijziging van artikel 153 van het decreet van 27 maart 2009 bij de artikelen 4 en 5 van het decreet van 17 januari 2014 ‘tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende de radio-omroep en de televisie’ niet afgeweken van dat uitgangspunt.

3.5. Uit het voorgaande volgt dat de decreetgever van bij aanvang aangaf en vervolgens op consistente wijze is blijven aangeven dat het bestaande (analoge en later ook digitale) basistelesieaanbod beschouwd moet worden als de wijze van toegang tot uitzendingen van evenementen van aanzienlijk belang waarmee een 90% van het publiek in de Vlaamse Gemeenschap kan worden bereikt. Door artikel 153, § 1, tweede lid, 2°, van het decreet van 27 maart 2009 in die zin uit te leggen dat het omroepprogramma van de telesieomroeporganisatie waarop het evenement van aanzienlijk belang voor de samenleving wordt uitgezonden, ten minste deel moet uitmaken van de basispakketten van de dienstenverdelers, zelfs wanneer hetzelfde omroepprogramma daarnaast ook op een andere manier wordt aangeboden, verduidelijkt het voorontwerp de betekenis die de decreetgever van bij de aanvang aan die decretale bepaling wou geven. Met de door de steller van het voorontwerp aangevoerde kwalificatie van interpretatief decreet kan dan ook worden ingestemd.

¹⁴ Artikel 153, § 3, van het decreet van 27 maart 2009, zoals toegevoegd bij artikel 31, 4°, van het decreet van 13 juli 2012.

ONDERZOEK VAN DE TEKSTArtikel 2

4. Het door het voorontwerp uitgelegde artikel 153, § 1, tweede lid, 2°, van het decreet van 27 maart 2009 werd gewijzigd bij (artikel 31 van) het decreet van 13 juli 2012, maar niet door het decreet van 17 januari 2014. In de inleidende zin van artikel 2 van het voorontwerp moet in de wetshistoriek van de uit te leggen bepaling niet worden verwezen naar dat decreet.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Wouter PAS