

# VLAAMSE REGULATOR VOOR DE MEDIA

---

Onafhankelijk toezichthouder voor  
de Vlaamse audiovisuele media

ALGEMENE KAMER

ZAAK VAN VRM t. VZW ZEN

(dossier nr. 2022/557)

BESLISSING nr. 2023/002

23 januari 2023



**In de zaak van VRM tegen vzw ZEN,**

De Vlaamse Regulator voor de Media (algemene kamer), samengesteld uit:

Dhr C. ADAMS, *voorzitter*,  
Dhr P. SOURBRON, *ondervoorzitter*,  
Dhr R. LANNOO,  
Mevr P. VALCKE,  
Mevr K. VAN DER PERRE, *leden*,

en Dhr D. PEEREMAN, *griffier*,

Neemt na beraadslaging de volgende beslissing:

**PROCEDURE**

1. Op 8 november 2022 legt de onderzoeksceel van de Vlaamse Regulator voor de Media (hierna: VRM) een onderzoeksrapport voor aangaande de uitzendingen van vzw ZEN, met maatschappelijke zetel Kerkstraat 108 te 9050 Gentbrugge.

De aanleiding voor het onderzoek is de kennisgeving tot wijziging van gegevens uit haar erkenningsdossier door vzw ZEN, erkend als lokale radio-omroeporganisatie voor frequentiepakket 66 (lokaliteit Gent 104.5 FM) bij ministerieel besluit van 1 december 2017. Daarin deelt zij mee het programma-aanbod en zendschema van de aangemelde 'andere radio-omroeporganisatie' Hellohelloradio.com bv ('Tomorrowland, One World Radio'), met uitzendingen online en via DAB+, te zullen overnemen.

2. Op 24 november 2022 beslist de algemene kamer van de VRM om, op basis van het onderzoeksrapport, vzw ZEN in een procedure op tegenspraak te betrekken.
3. Deze beslissing wordt samen met het onderzoeksrapport bij aangetekende brief van 28 november 2022 aan vzw ZEN meegedeeld. Zij krijgt de kans om schriftelijke opmerkingen in te dienen. Aan vzw ZEN wordt gevraagd of zij akkoord kan gaan met een volledig schriftelijke behandeling van de zaak.
4. Vzw ZEN dient via haar raadsman op 23 december 2022 schriftelijke opmerkingen in bij de VRM. Zij geeft daarbij aan akkoord te gaan met een volledig schriftelijke procedure.
5. De algemene kamer van de VRM behandelt de zaak ter zitting van 9 januari 2023 op basis van de schriftelijke stukken en neemt via schriftelijke procedure een beslissing op 23 januari 2023.

## DE FEITEN

6. De onderzoeksceel van de VRM licht in de eerste plaats toe dat vzw ZEN bij schrijven van 8 maart 2022 (ontvangen op 23 maart 2022) de wijziging aanvraagt van de roepnaam - naar 'Tomorrowland, One World Radio' - en tevens een kennisgeving doet van de wijziging van het muziekformat.

Vzw ZEN deelt mee dat het muziek- en programma-aanbod van de 'andere radio-omroeporganisatie' Hellohelloradio.com bv ('Tomorrowland, One World Radio'), met uitzendingen online en via DAB+ zal worden uitgezonden.

Vzw ZEN stelt in de kennisgeving dat het luik 'informatief', zoals beschreven in de oorspronkelijke aanvraag tot erkenning, gerealiseerd blijft.

Vzw ZEN laat eveneens weten dat de uitzendingen niet meer exclusief in het Nederlands zullen verlopen, doch in het Engels. Zij voegt daarbij de aanvraag aan Vlaams minister van Media tot het verkrijgen van een uitzondering om uit te zenden in een andere taal dan het Nederlands.

7. De onderzoeksceel geeft aan dat uit een schrijven van 23 mei 2022 van de bevoegde minister blijkt dat er geen uitzondering wordt toegestaan aan vzw ZEN om uitzendingen te verzorgen in een andere taal dan het Nederlands.
8. Op de vraag van de VRM per brief van 14 juli 2022 of vzw ZEN nog steeds wenst uit te zenden in het Engels, ontvangt de VRM op 11 augustus 2022 een bevestigend antwoord.
9. Bij schrijven van 22 augustus 2022 bezorgt de VRM aan vzw ZEN een gewijzigde zendvergunning. De VRM wijst er in het begeleidend schrijven nogmaals uitdrukkelijk op dat, zolang de bevoegde minister geen toestemming heeft verleend om in een andere taal dan het Nederlands uit te zenden, dit niet is toegestaan.
10. De onderzoeksceel van de VRM heeft vervolgens een luisteronderzoek ingesteld van 31 oktober 2022 (08u50) tot 1 november 2022 (09u17). De onderzoeksceel stelt bij de beluistering vast dat:
  - er geen enkele nieuwsuitzending wordt uitgezonden;
  - er geen lokaal nieuws, lokale info of een lokale kalender wordt aangeboden;
  - de presentatie uitsluitend in het Engels is;
  - de programmatie volledig overeenstemt met de programmatie van de 'andere radio-omroeporganisatie' Hellohelloradio.com bv ('Tomorrowland, One World Radio'). Er wordt in het Engels

aangekondigd dat je kan luisteren via de app van Tomorrowland en via DAB+ "*in Belgium*";

11. Wat het taalgebruik betreft is de onderzoeksceel van oordeel dat vzw ZEN een inbreuk pleegt op artikel 129, eerste lid, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie (hierna: het Mediadecreet). Vzw ZEN zendt louter in het Engels uit, terwijl lineaire radio-omroeporganisaties in het Nederlands moeten uitzenden, tenzij daarop een uitzondering is toegestaan door de Vlaamse Regering. Vzw ZEN heeft deze toestemming gevraagd aan de bevoegde minister van de Vlaamse Regering doch heeft deze toestemming niet verkregen.
12. Wat de naleving van de erkenningsvoorwaarden en het erkenningsdossier betreft, geeft de onderzoeksceel aan dat vzw ZEN onder de roepnaam 'Tomorrowland, One World Radio' dus een identiek programma-aanbod uitzendt als het programma-aanbod van de 'andere radio-omroeporganisatie' Hellohelloradio.com bv, dat sedert 1 maart 2021 ook ononderbroken landelijk via DAB+ wordt uitgezonden.

Elk lokaal karakter in het programma-aanbod van vzw ZEN of specifieke band met het verzorgingsgebied (Gent) is verdwenen door het overnemen van het programmasignaal van de 'andere radio-omroeporganisatie' Hellohelloradio.com bv, aldus de onderzoeksceel.

Volgens de onderzoeksceel is het aandeel in de gebrachte informatie over het toegewezen verzorgingsgebied onbestaande.

Vzw ZEN vermeldde in het erkenningsdossier de werking van een eigen redactie met een eigen redactiestatuut, een veelheid aan onderwerpen en lokale info in de programmatie, met aankondigingen door plaatselijke verenigingen, aandacht voor jaarlijkse evenementen en het lokale verenigingsleven. De onderzoeksceel geeft aan dat uit het luisteronderzoek blijkt dat deze elementen in de uitzendingen compleet afwezig zijn.

13. De onderzoeksceel verduidelijkt dat lokale radio-omroeporganisaties zich gedurende de hele duur van de erkenning aan de basisvoorwaarden en het erkenningsdossier moeten houden, tenzij ze – waar toegestaan en desgevallend met inachtneming van een wachtperiode – via kennisgeving aan de VRM wijzigingen aanbrengen.

Wijzigingen mogen er in ieder geval nooit toe leiden dat wordt afgeweken van het profiel waarvoor de lokale radio-omroeporganisatie is erkend (artikel 146, § 2, van het Mediadecreet).

Vzw ZEN kreeg bij de erkenning voor de frequentie 104.5 MHz te Gent de voorkeur op twee andere kandidaten. Door het integraal overnemen en uitzenden via de toegewezen frequentie van het omroepsignaal van het omroepprogramma 'Tomorrowland, One World Radio' van de 'andere

omroeporganisatie' Hellohelloradio.com bv, wijzigt het profiel waarvoor de lokale radio-omroeporganisatie vzw ZEN werd erkend op de meest drastische wijze en is elk lokaal en eigen karakter verdwenen, aldus de onderzoeksceel.

Daardoor is de frequentie 104.5 MHz volgens de onderzoeksceel verworden tot een doorgeefluik voor het omroepprogramma 'Tomorrowland, One World Radio' van de 'andere omroeporganisatie' Hellohelloradio.com bv, zonder enige eigen inbreng van vzw ZEN in het programma-aanbod.

14. De onderzoeksceel is bijgevolg van oordeel dat vzw ZEN ook een inbreuk pleegt op artikel 146, § 2, van het Mediadecreet en zij zich ook niet meer kwijt van de in artikel 144 van het Mediadecreet vastgelegde taak om erkend te blijven als lokale radio-omroeporganisatie.

Door het louter doorgeven van een landelijk programma-aanbod van een 'andere radio-omroeporganisatie', is vzw ZEN volgens de onderzoeksceel binnen het verzorgingsgebied geen verbindende factor meer onder de bevolking of de doelgroep op basis van een specifiek profiel en wordt er ook helemaal geen informatie meer gebracht over het toegewezen verzorgingsgebied.

15. Gelet op al het voorgaande besluit de onderzoeksceel in haar rapport van 8 november 2022 dat er aanleiding toe bestaat om vzw ZEN te betrekken in een ambtshalve procedure omwille van de inbreuken artikel 129, artikel 144 en artikel 146, § 2, van het Mediadecreet.

## TOEPASSELIJKE REGELS

16. Artikel 129, eerste lid, van het Mediadecreet bepaalt:

*"De lineaire radio-omroeporganisaties moeten in het Nederlands uitzenden. Uitzonderingen daarop kunnen worden toegestaan door de Vlaamse Regering."*

17. Artikel 144, eerste lid, van het Mediadecreet gaat als volgt:

*"De lokale radio-omroeporganisaties hebben tot taak een verscheidenheid van programma's te brengen met de bedoeling binnen het verzorgingsgebied een verbindende factor te zijn onder de bevolking of de doelgroep op basis van een specifiek profiel, een thematische invulling van het programma-aanbod of een specifiek doelgroepengericht programma-aanbod. Ze zenden uit voor een regio, een stad, een deel van een stad, een gemeente, een beperkt aantal aaneensluitende gemeenten of een*

*welbepaalde doelgroep en brengen informatie over het toegewezen verzorgingsgebied.”*

18. Artikel 145 van het Mediadecreet bepaalt:

*“Om erkend te worden en te blijven, moeten de lokale radio-omroeporganisaties voldoen aan al de volgende voorwaarden:*

*1° de voorwaarden, vermeld in artikel 129, 130, 131, 135 en 144;*

*2° de volgende basisvoorwaarden: [...]*

*c) de lokale radio-omroeporganisaties, vermeld in artikel 144, zenden een aanzienlijk deel van het aanbod uit met een specifiek muziekprofiel, een thematische invulling van het programma-aanbod of een specifiek doelgroepengericht programma-aanbod; [...]*

19. Artikel 146 van het Mediadecreet stelt dat:

*“§ 1. De Vlaamse Regering legt aanvullende kwalificatiecriteria voor erkenning op en kent aan elk van die criteria een weging toe.*

*De aanvullende kwalificatiecriteria, vermeld in het eerste lid, hebben betrekking op:*

*1° de concrete invulling van het programma-aanbod en het zendschema, in het bijzonder de invulling van de opdracht, vermeld in artikel 144 en 145, § 1, 2°, c);*

*2° het financiële plan;*

*3° de technische (zend)infrastructuur.*

*§ 2. De lokale radio-omroeporganisaties houden zich, nadat ze een erkenning hebben gekregen, voor de volledige duur van de erkenning aan de basisvoorwaarden, vermeld in artikel 145, in overeenstemming waarmee de Vlaamse Regering de erkenning heeft uitgereikt.*

*De lokale radio-omroeporganisaties die, nadat ze de erkenning hebben verkregen, wijzigingen willen aanbrengen in de gegevens, vermeld in de door hen ingediende offerte, waardoor wordt afgeweken van de aanvullende kwalificatiecriteria, vermeld in artikel 146, § 1, brengen de Vlaamse Regulator voor de Media daarvan op de hoogte. Die kennisgeving wordt conform artikel 219 gedaan.*

*In afwijking van het tweede lid mogen wijzigingen in de gegevens, vermeld in de offerte die de lokale omroeporganisatie heeft ingediend, waardoor wordt afgeweken van artikel 145, 2°, c), pas worden aangebracht na afloop*

*van het tweede volledige kalenderjaar dat volgt op de datum van de erkenning. De lokale radio-omroeporganisatie brengt de Vlaamse Regulator voor de Media daarvan op de hoogte. Die kennisgeving wordt conform artikel 219 gedaan.*

*In afwijking van het eerste, tweede en derde lid wordt de Vlaamse Regulator voor de Media op de hoogte gebracht van wijzigingen die betrekking hebben op de statuten of de aandeelhoudersstructuur en worden die aan de Vlaamse Regering ter goedkeuring voorgelegd. Bij de beoordeling van de wijzigingen houdt de Vlaamse Regering rekening met het in stand houden van het pluralisme en de diversiteit in het radiolandschap.”*

20. Artikel 39 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 juni 2006 betreffende de procedure voor de Vlaamse Regulator voor de Media (hierna: het Procedurebesluit) bepaalt:

*“De algemene kamer kan op ieder ogenblik de erkenning van de particuliere radio-omroeporganisatie of de zendvergunning van de erkende radio-omroeporganisatie schorsen of intrekken als de betrokkene zich niet houdt aan de bepalingen van het decreet van 27 maart 2009, dit besluit, de voorwaarden van de erkenning, alsook in geval van erkende landelijke, regionale en netwerk- en lokale radio-omroeporganisaties, als de betrokkene zich niet houdt aan de voorwaarden in overeenstemming waarmee de erkenning door de Vlaamse Regering is verleend.*

*De schorsing of de intrekking wordt altijd voorafgegaan door een ingebrekestelling door de algemene kamer die de omroeporganisatie de kans biedt aan alle voorschriften te voldoen. De omroeporganisatie of het omroepnetwerk beschikt over ten minste een maand vanaf de verzending van de ingebrekestelling om de toestand te regulariseren. De voormelde termijn kan door de algemene kamer worden verlengd, naargelang van de vastgestelde inbreuk. Op haar verzoek wordt de omroeporganisatie gehoord.*

*Geen enkele schorsing of intrekking geeft aanleiding tot een vergoeding noch tot terugbetaling van de kosten voor het indienen van een dossier tot erkenning als radio-omroeporganisatie of voor het jaarlijkse gebruik van een frequentie of een frequentiepakket”.*

#### **A. Argumenten van vzw ZEN**

21. Vzw ZEN bevestigt dat zij op 1 december 2017 werd erkend als lokale radio-omroeporganisatie voor het frequentiepakket 66 (Gent, 104.5 FM) op basis van de door haar ingediende offerte en met toepassing van artikel 146, § 2, tweede lid, van het Mediadecreet op 23 maart 2022 een kennisgeving heeft gedaan aan de VRM van een aantal wijzigingen ten opzichte van de offerte

ingediend in 2017.

Met name ging het om een aanpassing van het profiel (programma-aanbod/format):

*“Luidens artikel 144 van het mediadecreet wordt de opdracht van de lokale radio bepaald door het gekozen specifiek profiel, een thematische invulling van het programma-aanbod of een specifiek doelgroepengericht programma-aanbod.*

*De offerte van 2017 (hoofdstuk 1.a.1) gaat uit van een chill lounge & deephouse grooves format voor een brede doelgroep 25 – 65 jaar.*

*Dit format wordt gewijzigd door de nieuwe roepnaam “(Tomorrowland) One World Radio” en het programma-aanbod en zendschema dat thans reeds gebruikt wordt door de aangemelde ‘andere radio-omroeporganisatie’ Tomorrowland One World Radio in een meer dance, electro & clubbing gericht format dat ook op de jonger dan 25 jarigen mikt.”*

22. Vzw ZEN geeft aan dat zij parallel inderdaad verzocht om goedkeuring van de bevoegde minister om haar radio-uitzendingen in het Engels te mogen uitzenden in plaats van in het Nederlands, overeenkomstig artikel 129, eerste lid, van het Mediadecreet (ook al maakt zij voorbehoud bij de geldigheid van deze bepaling wegens strijdigheid met de door de Grondwet gewaarborgde taalvrijheid).

Vzw ZEN bevestigt dat de bevoegde minister op 23 mei 2022 negatief antwoordde op het verzoek om in het Engels te mogen uitzenden, maar geeft aan dat zij hiertegen op 6 juli 2022 een beroep tot nietigverklaring heeft ingediend bij de Raad van State (en zij hierbij verzocht een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof).

Op 1 augustus 2022 liet zij aan de VRM weten niet af te zien van haar eerder gedane kennisgeving van 8 maart 2022 (om onder meer in het Engels uit te zenden), gelet op het ingestelde beroep tegen deze ministeriële weigering.

23. Wat betreft deze uitzendingen in het Engels geeft vzw ZEN aan dat zij, in de hypothese dat de VRM een schending van artikel 129 van het Mediadecreet zou vaststellen en een sanctie zou opleggen, daartegen eveneens een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State zal indienen en dan zal verzoeken om een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof.

Om proceseconomische redenen verzoekt vzw ZEN om de procedure op tegenspraak wat betreft de beweerde schending van artikel 129 van het Mediadecreet *sine die* uit te stellen tot de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak ten gronde een eindarrest heeft geveld in de zaak met rolnummer G/A.236.759/IX-10.067.

24. Wat betreft het profiel/programma-aanbod voert vzw ZEN aan dat zij melding deed bij de VRM dat haar programma-aanbod, zoals beschreven in haar initiële offerte, zou wijzigen naar 'Tomorrowland One World Radio'.

Zij meent dat de stelling in het onderzoeksrapport dat aangemelde wijzigingen niet mogen leiden tot een profielwijziging, onjuist is en het Mediadecreet terzake geen enkele beperking bevat (anders dan bij de netwerkradio-omroeporganisaties). Artikel 146, § 2, tweede en derde lid, van het Mediadecreet laat volgens vzw ZEN immers uitdrukkelijk toe dat na erkenning wijzigingen aan de offerte worden aangebracht zonder dat daar bepaalde voorwaarden of beperkingen aan verboden zijn.

Ook wijzigingen aan het *“specifiek muziekprofiel, een thematische invulling van het programma-aanbod of een specifiek doelgroepengericht programma-aanbod”* (artikel 145, 2°, c), van het Mediadecreet) zijn toegelaten, aldus vzw ZEN. Op profielwijzigingen geldt enkel, sinds 2018, een temporele beperking doordat een wachtperiode werd ingebouwd, maar deze werd pas ingevoerd na erkenning van vzw ZEN, zodat een wachttermijn (die intussen verstreken zou zijn) hoe dan ook niet voor haar geldt.

Vzw ZEN is dan ook van oordeel dat het een erkende lokale radio-omroeporganisatie wel is toegelaten om via een melding aan de VRM een nieuw profiel en programma-aanbod te realiseren ten opzichte van wat in de offerte werd beschreven.

25. Wat betreft het lokaal karakter voert vzw ZEN aan dat er geen schending is van de uitzendverplichting *“voor een regio, een stad, een deel van een stad, een gemeente, een beperkt aantal aaneensluitende gemeenten of een welbepaalde doelgroep”* uit artikel 144 van het Mediadecreet. Zij is van oordeel dat zij door de (toegelaten wijziging naar) doorgifte van 'One World Radio' haar lokaal karakter niet verliest *“aangezien ze nog steeds wat betreft FM enkel en alleen uitzendt via de toegekende analoge frequenties zodat Zen nog steeds lokaal uitzendt”*.

Volgens vzw ZEN volgt uit artikel 144 van het Mediadecreet letterlijk dat 'lokaal' (waarvan inderdaad niet mag worden afgeweken) geen zuiver geografisch gegeven is, nu het (ook en zelfs alleen (*“of”*)) bepaald kan worden door een gekozen doelgroep (bv. studentenradio, seniorenradio), in het geval van 'One World Radio', de (vaak jonge) liefhebbers van technomuziek en dance festivals wonende in het verzorgingsgebied van vzw ZEN.

Met haar specifiek profiel en bijhorend programma- en muziekaanbod ('One World Radio') biedt vzw ZEN aldus aan een verbindende factor te zijn binnen de doelgroep van 'One World Radio' binnen dat beperkte FM-zendgebied. Dat 'One World Radio' buiten dat zendgebied ook digitaal – en dus niet via FM – te beluisteren is, doet hieraan geen afbreuk, aldus vzw ZEN.

Vzw ZEN is dan ook van mening dat er op dit vlak geen enkele inbreuk is op de artikelen 144 en 146, § 2, van het Mediadecreet. Zij voegt hier nog aan toe dat er ook geen sprake is van een inbreuk op artikel 134/1 van het Mediadecreet, aangezien deze beperking over de principieel verboden gestructureerde eenvormigheid in het programmabeleid hier niet van toepassing is.

26. Wat betreft de lokale informatie betwist vzw ZEN de vaststellingen van de onderzoekscel van de VRM niet, namelijk dat er geen informatie over het toegewezen verzorgingsgebied (lokale informatie) wordt gebracht, zoals opgelegd bij artikel 144, eerste lid, van het Mediadecreet.

Vzw ZEN verzoekt om een regularisatieperiode van minstens drie maanden na de kennisgeving van de tussen te komen beslissing van de VRM om haar toe te laten opnieuw een lokale informatiecomponent in het programma-aanbod in te bouwen. Zij zal hiervan dan melding van wijziging van de initiële offerte doen aan de VRM.

## B. Beoordeling

27. Lokale radio-omroeporganisaties moeten zich gedurende de hele duur van hun erkenning houden aan het erkenningsdossier en de basisvoorwaarden, vermeld in artikel 145 van het Mediadecreet (overeenkomstig artikel 146, § 2, eerste lid, van het Mediadecreet).

Afwijken van de aanvullende kwalificatiecriteria, vermeld in artikel 146, § 1, van het Mediadecreet via aanpassingen aan het erkenningsdossier, is echter wel toegestaan. Dit dient te gebeuren via kennisgeving aan de VRM, desgevallend met inachtneming van een wachtperiode (artikel 146, § 2, tweede en derde lid, van het Mediadecreet) en steeds met respect voor de basisvoorwaarden waarvan niet kan worden afgeweken.

28. Het Mediadecreet bevat een aantal gemeenschappelijke voorwaarden, die gelden voor alle categorieën van particuliere lineaire radio-omroeporganisaties, en eveneens specifieke bepalingen en verplichtingen per categorie van lineaire radio-omroeporganisatie, zoals erkende lokale radio-omroeporganisaties als vzw ZEN.

Alle lineaire radio-omroeporganisaties, en dus ook de lokale radio-omroeporganisaties, hebben met name de verplichting om in het Nederlands uit te zenden. Uitzonderingen daarop kunnen evenwel worden toegestaan door de Vlaamse Regering (artikel 129, eerste lid, van het Mediadecreet).

Lokale radio-omroeporganisaties hebben verder specifiek tot taak om een verscheidenheid van programma's te brengen met de bedoeling binnen het verzorgingsgebied een verbindende factor te zijn onder de bevolking of de

doelgroep op basis van een specifiek profiel, een thematische invulling van het programma-aanbod of een specifiek doelgroepengericht programma-aanbod. Ze zenden uit voor een regio, een stad, een deel van een stad, een gemeente, een beperkt aantal aaneensluitende gemeenten of een welbepaalde doelgroep en brengen informatie over het toegewezen verzorgingsgebied (artikel 144, eerste lid, van het Mediadecreet).

Van deze specifieke opdracht kunnen zij nooit afwijken, behoudens wat betreft de concrete invulling ervan door middel van aanpassing van de gegevens uit het erkenningsdossier.

29. Vzw ZEN werd erkend als lokale radio-omroeporganisatie voor het frequentiepakket 66 - Gent [104.5 FM] bij ministerieel besluit van 1 december 2017. Deze erkenning werd verleend op basis van het door vzw ZEN ingediende erkenningsdossier.

Op 23 maart 2022 heeft vzw ZEN evenwel een kennisgeving gedaan aan de VRM van een aantal wijzigingen ten opzichte van de offerte ingediend in 2017, met name wat betreft de roepnaam, taal van de uitzendingen, concrete invulling van het programma-aanbod en zendschema en opdracht (format/profiel). Zij gaf hierbij uitdrukkelijk aan dat het luik 'informatief' uit haar erkenningsdossier van 2017 gerealiseerd bleef.

30. Uit de vaststellingen van de onderzoeksceel blijkt dat vzw ZEN inderdaad deze wijzigingen in de praktijk heeft gebracht, maar blijkt ook dat zij anders dan aangegeven in het geheel geen lokale informatie brengt, dus ook niet zoals concreet omschreven in haar erkenningsdossier uit 2017.

Vzw ZEN zendt immers op de haar toegekende lokale FM-frequentie het bestaande omroepprogramma 'Tomorrowland, One World Radio' ongewijzigd uit, afkomstig van de aangemelde 'andere radio-omroeporganisatie' Hellohelloradio.com bv die het omroepprogramma al digitaal uitzendt, online en via DAB+ in Vlaanderen, maar ook daarbuiten.<sup>1</sup>

31. Vzw ZEN betwist dus niet dat zij in het Engels uitzendt in plaats van in het Nederlands en geeft ook toe dat zij de hiervoor vereiste toestemming niet heeft verkregen (overeenkomstig artikel 129, eerste lid, van het Mediadecreet). De door vzw ZEN gevraagde uitzondering om niet in het Nederlands te moeten uitzenden werd immers geweigerd door de bevoegde minister.

Eventuele proceseconomische redenen omwille van hangende of mogelijke aanstaande beroepsprocedures zijn niet van aard om een uitstel van de procedure wat dit punt betreft, zoals vzw ZEN vraagt, te rechtvaardigen. Het instellen van een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State heeft immers geen schorsende werking. Ook is de beslissing van de Vlaamse

---

<sup>1</sup> Zie voor de ether-uitzendingen van het omroepprogramma 'Tomorrowland, One World Radio' in verschillende Europese landen en de wereldwijde online ontvangstmogelijkheden: <https://www.tomorrowland.com/home/article/one-world-radio-countries>.

minister van Media van 23 mei 2022 uitvoerbaar en komt het de algemene kamer van de VRM als orgaan van actief bestuur niet toe die beslissing of de rechtsgrond waarop ze is gesteund zelf te toetsen aan een hogere norm.

De algemene kamer van de VRM kan dan ook niet anders dan vaststellen dat vzw ZEN een inbreuk begaat op artikel 129, eerste lid, van het Mediadecreet, en bijgevolg ook op artikel 146, § 2, eerste lid, van het Mediadecreet.

32. Vzw ZEN betwist ook niet dat een lokale informatiecomponent in het programma-aanbod volledig ontbreekt, hoewel zij aangeeft dit te zullen regulariseren door dit opnieuw in te bouwen en via kennisgeving aan de VRM haar initiële offerte in dit verband te zullen wijzigen.

Het brengen van lokale informatie over het toegewezen verzorgingsgebied behoort tot de specifieke opdracht van een lokale radio-omroeporganisatie (overeenkomstig artikel 144, eerste lid, van het Mediadecreet) en betreft een basisverplichting waarvan niet kan worden afgeweken, al kan de concrete invulling wel worden gewijzigd via aanpassing van de gegevens uit het erkenningsdossier.

Aangezien vzw ZEN, als lokale radio-omroeporganisatie, geen informatie over het haar toegewezen verzorgingsgebied brengt, begaat zij hoe dan ook een inbreuk op artikel 144, eerste lid, van het Mediadecreet en bijgevolg ook op artikel 146, § 2, eerste lid, van het Mediadecreet.

33. Vzw ZEN betwist echter wel dat haar profielwijziging, door het overnemen van het omroepprogramma 'Tomorrowland, One World Radio', concreet als gevolg zou hebben dat haar verplichte lokale karakter verloren zou zijn gegaan en meent bovendien dat een profielwijziging voor een lokale radio-omroeporganisatie op zich ook niet verboden is.

Hoewel een lokale radio-omroeporganisatie haar format of specifieke profiel inderdaad kan aanpassen (mits kennisgeving aan de VRM en desgevallend ook met inachtnaam van een wachttermijn) moet zij wel steeds blijven voldoen aan haar specifieke opdracht, waaronder het beschikken over een lokaal karakter, zoals vereist bij de taakomschrijving voor lokale radio-omroeporganisaties in artikel 144, eerste lid, van het Mediadecreet.

Het verweer van vzw ZEN dat dit lokale karakter, waarvan zij erkent niet te kunnen afwijken, ook na de profielwijziging nog steeds aanwezig zou zijn, kan echter niet worden gevolgd.

Volgens vzw ZEN kan immers de geografische-technische beperking van de uitzendingen via de toegekende analoge frequenties al volstaan als 'lokaal karakter'. Tegelijk meent zij dat uit de zinsnede "*voor een regio, een stad, een deel van een stad, een gemeente, een beperkt aantal aaneensluitende gemeenten of een welbepaalde doelgroep*" uit artikel 144 van het

Mediadecreet ook volgt *“dat “lokaal” geen zuiver geografisch gegeven is, nu het (ook en zelfs alleen (“of”)) bepaald kan worden door een gekozen doelgroep (bv. studentenradio, seniorenradio), in het geval van One World Radio, de (vaak jonge) liefhebbers van technomuziek en dance festivals wonende in het verzorgingsgebied van Zen”*.

De verplichting voor een lokale radio-omroeporganisatie om een ‘lokaal karakter’ te hebben, heeft echter onmiskenbaar een inhoudelijk aspect dat gekoppeld is aan het toegewezen verzorgingsgebied. Dit volgt met name uit de doelstelling voor lokale radio-omroeporganisaties om specifiek *“binnen het verzorgingsgebied een verbindende factor te zijn onder de bevolking of de doelgroep”* (artikel 144, eerste lid, van het Mediadecreet). Die opdracht kan bezwaarlijk vervuld zijn, louter op basis van de geografische beperking van het gebied waarin wordt uitgezonden, die van rechtswege voortvloeit uit het bereik van de toegekende frequentie(s) voor een lokale radio-omroeporganisatie. Evenmin toont de keuze voor een bepaalde doelgroep – een lokale radio-omroeporganisatie hoeft zich inderdaad niet noodzakelijk tot ‘de bevolking’ in het algemeen te richten – , en het gegeven dat een deel van die doelgroep ook in het verzorgingsgebied van de lokale radio-omroeporganisatie woont, op zich een lokaal karakter aan.

Hoewel de rol en de opdracht van de lokale radio-omroeporganisaties werd aangepast bij decreet van 23 december 2016, in navolging van de ‘Conceptnota Radio’, en de band met de lokale gemeenschap en de bevordering van communicatie onder de bevolking niet langer de hoofdopdracht vormt, blijft het lokale karakter uiteraard wel een belangrijk onderdeel van hun verbindende opdracht.<sup>2</sup> Dit blijkt overigens ook uit het gegeven dat *“de band met lokale gemeenschap als verbindende factor”* voor de lokale omroeporganisaties een inhoudelijk en kwalitatief toetsingselement vormt van het aanvullende kwalificatiecriterium ‘concrete invulling van het programma-aanbod en het zendschema’, en meer bepaald het ‘format’.<sup>3</sup>

Naast het hoger vastgestelde gebrek aan lokale informatie over het toegewezen verzorgingsgebied, dat op zich niet volstaat om te besluiten tot een volledige afwezigheid van lokaal karakter, blijkt uit geen enkel ander element dat vzw ZEN door middel van het omroepprogramma dat zij uitzendt als lokale radio-omroeporganisatie *“binnen het verzorgingsgebied een verbindende factor [is] onder de bevolking of de doelgroep”* of aan de vereiste van het lokale karakter zou voldoen.

Indien het voor de vervulling van de specifieke opdracht als lokale radio-omroeporganisatie zou volstaan om een omroepprogramma met een

<sup>2</sup> Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft de radio-omroeporganisaties verzendcode, *Gedr. St.*, VI. Parl., 2016-2017, stuk 983, nr. 1, pp. 5, 8, 13 en 16.

<sup>3</sup> Zie artikel 5 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, *BS* 9 mei 2017.

beoogde wereldwijde ontvangst en doelgroep ongewijzigd door te geven – ook al valt dit op zich niet noodzakelijk onder de verbodsbepalingen met betrekking tot gestructureerde eenvormigheid uit artikel 134/1 van het Mediadecreet – dan wordt deze opdracht volledig uitgehouden en zouden lokale radio-omroeporganisaties zich niet langer (hoeven te) onderscheiden van andere categorieën van radio-omroeporganisaties.

Aangezien de inhoud van de uitzendingen van vzw ZEN, de erkende lokale radio-omroeporganisatie voor de lokaliteit Gent (104.5 FM), geen enkel lokaal karakter vertoont, begaat zij ook op dit vlak een inbreuk op artikel 144, eerste lid, van het Mediadecreet en bijgevolg ook op artikel 146, § 2, eerste lid, van het Mediadecreet.

34. Wanneer een lokale radio-omroeporganisatie, zoals vzw ZEN, erkend door de Vlaamse Regering en verkozen boven andere kandidaten om te kunnen beschikken over schaarse FM-frequenties met een belangrijke publieke waarde, haar specifieke decretale opdracht niet naleeft, begaat zij een zware inbreuk op het Mediadecreet.

De algemene kamer van de VRM beschikt over de mogelijkheid om, met name in dergelijke gevallen, ter vrijwaring van het maatschappelijk belang als sanctie de opheffing van de erkenning van een radio-omroeporganisatie op te leggen (artikel 228, eerste lid, 6°, van het Mediadecreet).

Een opheffing moet evenwel altijd worden voorafgegaan door een ingebrekestelling die de omroeporganisatie alsnog de kans biedt om aan alle voorschriften te voldoen en waarbij zij over een regularisatietermijn van ten minste een maand dient te beschikken. De voormelde termijn kan door de algemene kamer worden verlengd, naargelang van de vastgestelde inbreuk of inbreuken (artikel 39 van het Procedurebesluit).<sup>4</sup>

Aangezien meerdere inbreuken werden vastgesteld waarvan regularisatie vermoedelijk enige tijd in beslag zal nemen, kan de termijn van een maand in voorliggend geval worden verlengd. Het verzoek echter van vzw ZEN om een regularisatietermijn van minstens drie maanden te krijgen, kan evenwel gelet op de ernst van de inbreuken niet redelijk worden verantwoord.

In het licht van het voorgaande wordt vzw ZEN dan ook uiterlijk tot 1 april 2023 de tijd geboden om zich te conformeren aan de regelgeving.

## OM DEZE REDENEN, BESLIST DE VLAAMSE REGULATOR VOOR DE MEDIA

---

<sup>4</sup> Bij decreet van 3 juni 2022 werd onder meer in artikel 228, eerste lid, 6°, van het Mediadecreet de term 'intrekking' vervangen 'opheffing', aangezien *"Ielen erkenning, zendvergunning of licentie als omroeporganisatie of omroepnetwerk [...] wanneer die ten gevolge van een sanctie door de Vlaamse Regulator voor de Media tot een einde komt, rechtsgevolgen [heeft] gehad en veroorzaakt en deze rechtsgevolgen kunnen niet ongedaan worden gemaakt ab initio. Vandaar dat er nu beslist wordt om het woord "intrekken" te vervangen door het woord "opheffen"*. (Parl.St. VI.Parl. 2021-2022, nr. 1228/1, p. 15). Artikel 39 van het Procedurebesluit werd evenwel (nog) niet in die zin aangepast en gebruikt nog steeds de term 'intrekken'.

In hoofde van vzw ZEN inbreuken vast te stellen op artikel 129, eerste lid, artikel 144, eerste lid, en artikel 146, § 2, eerste lid, van het Mediadecreet;

Overeenkomstig artikel 39 van het Procedurebesluit vzw ZEN in gebreke te stellen om de toestand uiterlijk op 1 april 2023 te hebben geregulariseerd door aan alle voorschriften te voldoen.

Aldus beslist te Brussel op 23 januari 2023.

D. PEEREMAN  
griffier

C. ADAMS  
voorzitter

Tegen deze beslissing kan beroep tot nietigverklaring worden aangetekend bij de Raad van State. Dat beroep moet worden ingesteld bij aangetekende brief binnen zestig dagen na de kennisgeving, overeenkomstig de bepalingen van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en het besluit van de regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.