

Het regionaal akkoord over de planning van de aardse digitale omroepdienst in Regio 1 en in Iran

SARC Advies 16 maart 2012
SARiV Advies 2012/5

16 maart 2012

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet houdende instemming met het regionaal akkoord betreffende de planning van de aardse digitale omroepdienst in Regio 1 (delen van Regio 1 ten westen van de lengtecirkel 170° O en ten noorden van de breedtecirkel 40° Z, met uitzondering van het grondgebied van Mongolië) en in de Islamitische Republiek Iran, in de frequentiebanden 174-230 MHz en 470-862 MHz, en de bijlagen, opgemaakt te Genève op 16 juni 2006 (RRC-06)

Adviesvrager: Vlaams minister van Innovatie, Overheidsinvesteringen, Media en Armoedebestrijding
Ontvangst adviesvraag: 17 februari 2012

Adviestermijn: 30 dagen

SARC

Bespreking raad: 8 maart 2012 en goedgekeurd via schriftelijke procedure
Kenmerk: SARC Advies 16 maart 2012

SARiV

Goedkeuring/bekrachtiging raad: 6 maart 2012
Kenmerk: SARiV Advies 2012/5

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	2
2. Achtergrond.....	2
3. Aandachtspunten voor Vlaanderen	2
3.1. Bevoegdheidsverdeling van het radiospectrum en technologische evoluties.....	3
3.2. Spectrumgebruik	4
3.3. Aanbevelingen.....	5
4. Conclusie	7

1. INLEIDING

Tijdens haar vergadering van 27 januari 2012 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet houdende instemming met het regionaal akkoord betreffende de planning van de aardse digitale omroepdienst in Regio 1 (delen van Regio 1 ten westen van de lengtecirkel 170° O en ten noorden van de breedtecirkel 40° Z, met uitzondering van het grondgebied van Mongolië) en in de Islamitische Republiek Iran, in de frequentiebanden 174-230 MHz en 470-862 MHz, en de bijlagen, opgemaakt te Genève op 16 juni 2006 (RRC-06) (hierna: “het voorontwerp van instemmingsdecreet”). Zij vroeg de viceminister-president, tevens bevoegd voor innovatie, overheidsinvesteringen, media en armoedebestrijding, hierover het advies in te winnen van de Sectorraad Media van de Strategische AdviesRaad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (hierna: “de Sectorraad Media” of “de SARC”) en de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: “SARiV”) (hierna: “de Raden”). Na bespreking op hun vergaderingen van respectievelijk 8 maart 2012 en 6 maart 2012, en een schriftelijke goedkeuringsprocedure bij de SARC keurden de Raden onderhavig advies goed.

De Raden vangen aan met een schets van de achtergrond. Vervolgens bespreken ze enkele aandachtspunten voor Vlaanderen. Ten slotte komen ze tot hun conclusies.

2. ACHTERGROND

De planning van radio- en televisiefrequenties wordt op internationaal vlak gecoördineerd. De digitalisering, die zich steeds meer doorzet op diverse terreinen van de media, heeft echter grote impact op het frequentiespectrum: het biedt heel wat bijkomende mogelijkheden en functionaliteiten en op termijn ook kansen om te ontsnappen aan de schaarste inzake het aantal beschikbare frequenties voor omroep.

Vlaanderen bekwam rechten voor het gebruik van de toegewezen frequentiekanalen en –blokken (in RRC-06) onder bepaalde technische voorwaarden op een bepaald gedeelte van het grondgebied. De Vlaamse regering nam reeds verschillende besluiten als gevolg van deze verworven frequenties. De Sectorraad Media adviseerde over deze besluiten in eerdere adviezen.¹

De slotakten van de Conferentie van Genève bestaan uit het regionaal akkoord en een aantal technische bijlagen, waaronder het eigenlijke digitale frequentieplan. Het akkoord bevat onder meer procedures voor het aanbrengen van wijzigingen aan de frequentieplannen en de notificatie van de frequentietoewijzingen.

Tijdens haar vergadering van 16 juni 2006 hechtte de Vlaamse regering, onder voorbehoud van technische wijzigingen, haar goedkeuring aan het regionaal akkoord. Het gemengde verdrag werd vervolgens in Genève ondertekend. De voorliggende regeringsbeslissing betreft de principiële goedkeuring van het ontwerp van instemmingsdecreet.

3. AANDACHTSPUNTEN VOOR VLAANDEREN

De Raden gaan akkoord met het voorontwerp van instemmingsdecreet. Het gaat immers om een akkoord uit 2006, dat al lang wordt toegepast – ook door de Vlaamse Gemeenschap – en dat mede

¹ Zie www.sarc.be .

werd onderhandeld en ondertekend door de Vlaamse Gemeenschap. De Raden betreuren wel dat er reeds meer dan 5 jaar is verstreken sinds de ondertekening van het akkoord dat hier ter instemming voorligt. Zij wijzen op enkele aandachtspunten voor Vlaanderen.

3.1. Bevoegdheidsverdeling van het radiospectrum en technologische evoluties

In de marge van dit akkoord wenst de Sectorraad Media te herinneren aan een aantal standpunten die hij in het verleden rond dit onderwerp heeft ingenomen. In het bijzonder betreffen deze de noodzaak om het beleid van de Vlaamse Regering inzake radiofrequenties zo veel mogelijk af te stemmen op recente technologische evoluties – hetgeen in de praktijk betekent dat de voorwaarden voor het gebruik van deze frequenties zo technologieneutraal en flexibel mogelijk dienen te worden geformuleerd. Bovendien deed hij in het verleden reeds de oproep om de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de Vlaamse Gemeenschap inzake het radiospectrum aan een grondig debat te onderwerpen. Hij is immers bezorgd dat het rechtstreekse verband tussen het bevoegde beleidsniveau en het gebruik van radiofrequenties (Vlaamse bevoegdheid voor audiovisuele diensten, federale bevoegdheid voor telecommunicatiediensten) niet noodzakelijk leidt tot een optimale bestemming van dit spectrum in lijn met eerder genoemde technologische evoluties, voorkeuren bij zowel industrie als consumenten en beleidskeuzes op Europees niveau.

Ter staving verwijst de Sectorraad Media bijvoorbeeld naar één van de eerste adviezen van de huidige termijn, waarin deze vragen werden gesteld in de context van de toekenning van vergunningen voor het aanbieden van een radio- of televisieomroepnetwerk en de bijbehorende zendvergunningen: *“hoe zorg je er als overheid voor dat een aanbod naargelang de noden van de toekomst kan wijzigen, hoe marktrijp zijn de diverse initiatieven, hoe zorg je ervoor dat er op nationaal en internationaal niveau geen storingen ontstaan, hoe wordt er omgegaan met de bevoegdheidsverdeling in ons land, enz.”*²

In zijn advies van 28 augustus 2008 inzake de pakketten van digitale frequenties die aan bovengenoemde zendvergunningen zouden worden gekoppeld, ging de Sectorraad Media expliciet in op de nood aan technologische flexibiliteit.³ Hij waarschuwde dat het koppelen van specifieke technologieën (in casu DVB-T, DVB-H en DAB⁴) aan frequenties mogelijk economische en technologische evoluties in de omroepsector zou kunnen fnuiken. Op 7 januari 2011 bracht de Sectorraad Media overigens advies uit over een wijziging aan het betreffende Besluit, die de Vlaamse Regering doorvoerde omdat precies een aantal van de oorspronkelijk voorgeschreven technologieën waren voorbijgestreefd, of tenminste geen interesse op leken te wekken bij industrie en consument. De Raad merkte toen op *“dat aan dat advies destijds geen gevolg werd gegeven, waardoor het bestaande besluit reeds opnieuw gewijzigd dient te worden.”*⁵

² Strategische AdviesRaad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC), *Advies over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende de voorwaarde en procedure voor het verkrijgen van een vergunning voor het aanbieden van een radio- of televisieomroepnetwerk en de bijbehorende zendvergunningen*, 29 mei 2008, 2.

³ SARC, *Advies over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende de pakketten van digitale frequenties die zullen worden vrijgegeven tijdens een eerste vergelijkende toets voor het verkrijgen van een vergunning voor het aanbieden van een radio- of televisieomroepnetwerk en de bijbehorende zendvergunningen*, 28 augustus 2008, 2.

⁴ Digital Video Broadcasting-Terrestrial, Digital Video Broadcasting-Handhelds en Digital Audio Broadcasting.

⁵ SARC, *Advies bij een voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van 17 oktober 2008 houdende de vastlegging van pakketten van digitale frequenties die zullen worden vrijgegeven tijdens een eerste vergelijkende toets voor het verkrijgen van een vergunning voor het aanbieden van een radio- of televisieomroepnetwerk en de bijbehorende zendvergunningen*, 7 januari 2011, p. 2.

De Sectorraad Media verbindt de twee problematieken (technologische evoluties op het gebied van radiospectrum en bevoegdheidsverdeling) expliciet met elkaar in zijn Memorandum 2009-2014: *“De sectorraad pleit ervoor om binnen de complexe staatsstructuur wat betreft media open samenwerkingsverbanden aan te gaan met andere bestuursniveaus over gemeenschappelijke doelstellingen. Tegelijk vraagt de sectorraad – zonder hierover stelling te willen innemen – een open discussie over welk van deze niveaus het best geschikt is voor de uitoefening van een coherente set bevoegdheden. Vooral voor samenwerkingverbanden tussen media en telecom, bijvoorbeeld op het vlak van digitaal dividend, is een open discussie essentieel als Vlaanderen en België de boot niet helemaal willen missen.”*⁶

Hetzelfde gebeurt in het door de Algemene Raad van de Strategische AdviesRaad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media gecoördineerde advies van 1 december 2009 over de beleidsnota's Cultuur, Jeugd, Sport en Media 2009-2014, waar de Sectorraad Media stelt: *“De sectorraad juicht het initiatief toe om de bevoegdheidsverdeling aangaande het spectrum uit te klaren. De Sectorraad Media ondersteunt ook het subsidiariteitsprincipe met het oog op een coherent beleid tussen de verschillende niveaus. Bijvoorbeeld de problematiek rond digitaal dividend is een thema waar de sectorraad de komende jaren rond wil werken.”*⁷ Eén jaar later drukte de Sectorraad Media, bij zijn advies over de daaropvolgende beleidsbrief Media, de wens uit dat *“naast de administratie ook ruimere belanghebbenden, zoals audiovisuele spelers, telecomoperatoren, gebruikers en toezichthouders, bij het debat [rond spectrumbeleid] moeten worden betrokken”* zodat niet alleen de belangen van één sector zouden worden gediend.⁸

3.2. Spectrumgebruik

Zoals blijkt uit bovenstaande verwijzingen, volgt de Sectorraad Media al verschillende jaren zowel de technologische als economische evoluties op het gebied van audiovisuele diensten via aardse netwerken, alsook de beleidskeuzes en implementerende besluitvorming die de Vlaamse Regering op dit vlak heeft doorgevoerd, op de voet. Meer bepaald lanceerde de Vlaamse Regering op 27 maart 2009 een oproep tot de indiening van kandidaatstellingen voor een licentie voor het aanbieden van een radio- en televisieomroepnetwerk en de bijhorende zendvergunningen. De Vlaamse Regulator voor de Media besliste om licenties toe te kennen aan de NV Norkring België voor een termijn van vijftien jaar, waarna één dienstenverdelers een licentie voor één derde van de beschikbare frequenties heeft kunnen verkrijgen.

Twee jaar na het definitief toewijzen van (een deel van) deze frequenties en bijna vier jaar na de eerste besluitvorming van de Vlaamse Regering in dit dossier, stelt de Sectorraad Media vast dat

1. twee derde van de aangeboden frequenties onvergund is;
2. met het resterende, vergunde pakket frequenties vandaag geen commercieel aanbod voor digitale aardse televisie bestaat;
3. dit pakket is vergund aan een bestaande aanbieder van digitale televisiediensten via de kabel, waardoor – in tegenstelling tot het gronddoel van de Vlaamse Regering – geen concurrentie wordt gecreëerd door deze nog te starten dienst;
4. verschillende bijkomende platformen voor digitale televisie zijn gelanceerd, met name via satelliet (TV Vlaanderen) en IPTV (Mobistar, Scarlet);
5. de bestaande televisieplatformen (kabel en IPTV) sterk aan functionaliteit hebben gewonnen (bijkomende kanalen, hoge definitiekanalen, testen met 3D enz.);

⁶ SARC, *Cultuur IS. Uitdagingen voor het cultuurbeleid in Vlaanderen. Memorandum 2009-2014*, april 2009, pp. 34-35.

⁷ SARC, *Advies over de Beleidsnota's Cultuur, Jeugd, Sport en Media 2009-2014*, 1 december 2009, p. 18

⁸ SARC, *Advies over de Beleidsbrief Media 2010-2011*, 22 november 2010, p. 3.

6. procedures inzake het openstellen van bestaande platformen (zowel kabel als IPTV⁹) voor alternatieve aanbieders van digitale televisiediensten zijn gestart.

Daarnaast zijn er een aantal algemene evoluties inzake spectrumgebruik. Volgens zeer recente prognoses van Cisco zal het gebruik van mobiele data tussen 2011 en 2016 jaarlijks met 78 procent stijgen.¹⁰ Ondanks het feit dat recente en toekomstige draadloze communicatietechnologieën (zoals nieuwe generaties van WiFi, of LTE en LTE Advanced¹¹) een sterk verhoogde capaciteit mogelijk maken, zijn velen ervan overtuigd dat ook aanzienlijk bijkomend spectrum nodig is om deze data-explosie het hoofd te kunnen bieden. Zeer recent nog (op 15 februari 2012) gaf, na de Europese Raad, ook het Europees Parlement zijn goedkeuring aan het eerste “Radio Spectrum Policy Programme” (hierna: “RSPP”) van de Europese Commissie, dat onder meer voorziet in het verplicht vrijmaken van een deel van het nu aan televisie toegekend radiospectrum in alle lidstaten voor 1 januari 2013, en in het toewijzen van in totaal 1200 MHz aan mobiele data-applicaties tegen 2015.¹²

Dit RSPP sluit aan bij de plannen in andere grote regio’s (zoals de VS met het “National Broadband Plan”) en bij de recente akkoorden in de schoot van de Wereldradiocommunicatieconferentie van de Internationale Telecommunicatie-Unie.¹³

De onderliggende gedachte hierbij is niet alleen dat de draadloze communicatiesector van groot economisch belang is (volgens de Europese Commissie vertegenwoordigt deze 3,5 miljoen arbeidsplaatsen, en 250 miljard euro of 2,5% van het Europese bnp¹⁴), maar dat audiovisuele diensten zoals radio en televisie hoe langer hoe meer ook via deze technologieën worden verspreid, bekeken en beluisterd, waardoor het audiovisuele landschap verder kan worden gestimuleerd.

Een andere belangrijke technologische evolutie, is die van de TV White Spaces (hierna: “TVWS”). Sinds meer dan tien jaar wordt gewerkt aan systemen die het mogelijk moeten maken om hetzelfde radiospectrum tegelijkertijd beschikbaar te stellen voor verschillende technologieën. Sinds relatief korte tijd spitsen deze ontwikkelingen zich toe op het televisiespectrum: intelligente netwerken maken daarbij gebruik van een constant geactualiseerde databank van aardse televisiesignalen die niet mogen worden verstoord, en gebruiken alleen de vrije frequenties voor het aanbieden van bijvoorbeeld mobiel breedband. Recent is in de Verenigde Staten een eerste dergelijke databank door de communicatieregulator FCC erkend en worden projecten opgestart, terwijl in verschillende Europese lidstaten testen aan de gang zijn en nationale en Europese regulatoren aan een regelgevend kader werken. In een dichtbevolkte en druk bekabelde kennisregio als Vlaanderen zou het televisiespectrum dat gebruik maakt van dit soort technologieën groter kunnen zijn dan in andere regio’s. Dit biedt mogelijk bijzondere opportuniteiten zonder dat in principe de primaire allocatie van deze frequenties aan audiovisuele diensten in het gedrang komt.

3.3. Aanbevelingen

De Raden verwelkomen dat minister-president Kris Peeters per brief van 15 december 2011 aan minister Reynders heeft gevraagd de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid samen te

⁹ Internet Protocol Television

¹⁰ [http://www.cisco.com/en/US/solutions/collateral/ns341/ns525/ns537/ns705/ns827/white_paper_c11-520862.html]

¹¹ *Long Term Evolution*, een 'high performance'-dataoverdrachtsysteem.

¹² [http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/radio_spectrum/eu_policy/rspp/index_en.htm]

¹³ [<http://www.rethink-wireless.com/2012/02/20/europe-itu-pledge-broadband-spectrum.htm>] ; [http://www.itu.int/net/pressoffice/press_releases/2012/10.aspx]

¹⁴ “Commission welcomes adoption of radio spectrum programme”, *Agence Europe*, 16.02.2012. Zie ook voetnoot 13.

roepen en o.m. de herziening van het samenwerkingsakkoord van 1994 dat de deelname van de deelstaten aan de EU-besluitvorming regelt¹⁵ als agendapunt te behandelen.¹⁶ De Raden menen dat in het debat over de aanpassing van de bevoegdheidscategorieën ook het thema media en telecommunicatie moet worden meegenomen (zie *supra*, 3.1.). Gelet op de Europese ontwikkelingen in deze domeinen en de impact hiervan op Vlaanderen, is het van groot belang dat Vlaanderen dit actief opvolgt.

De Raden vragen bovendien aandacht voor de implicaties voor Vlaanderen van de bepalingen inzake telecommunicatie in het institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming. Het Vlinderakkoord bepaalt: “De omroepbevoegdheid van de Gemeenschappen wordt aangepast aan de ingrijpende technische evoluties en de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, met behoud van een federaal regelgevend kader inzake elektronische communicatie: regulering van de telecommunicatiemarkten, beheer van en controle op het gebruik van het spectrum, bescherming van de consument, domeinnamen, nummering, universele dienstverlening en privacy. Eventueel via een gedetailleerd samenwerkingsakkoord.”¹⁷ Het behoud van het regelgevend kader bij de federale overheid zal natuurlijk de beleidsmarge voor Vlaanderen om in te spelen op de vele vernieuwingen in deze sector in belangrijke mate beperken.

De Sectorraad Media besluit dat de gronddoelstelling van het beleid van de Vlaamse Regering inzake aardse televisie, met name het creëren van infrastructuurcompetitie door het opzetten van een bijkomend platform, niet is bereikt en bovendien haar doel voorbij dreigt te schieten. De Sectorraad Media vraagt de Vlaamse Regering dan ook met aandrang om gerichte stappen te ondernemen opdat de drie beschikbare pakketten omroepfrequenties voor digitale aardse omroep binnen afzienbare tijd voor daadwerkelijk operationele commerciële netwerken zouden worden gebruikt. Daarnaast moet de Vlaamse Regering minstens grondig de mogelijkheden onderzoeken van een duaal gebruik van de aan audiovisuele diensten toegekende frequenties.

Indien er (i) geen interesse bestaat bij aanbieders en/of consumenten voor deze diensten, en/of (ii) geen daadwerkelijke infrastructuurcompetitie kan worden gecreëerd, kan de Vlaamse Regering onderzoeken of zij (een deel van) deze frequenties kan herbestemmen, in lijn met internationale technologische, economische en beleidsevoluties en in overleg met de desbetreffende betrokken stakeholders en instanties. Dit moet gebeuren met als primaire doelstelling het zo efficiënt en flexibel mogelijk brengen van media-inhoud naar de consument, rekening houdend met de noden van de Vlaamse stakeholders, alsook de Vlaamse bevoegdheden op dit gebied.

¹⁵ Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie, B.S. 17 november 1994, 31336.

¹⁶ *Vr. en Antw.* Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden en Internationale Samenwerking 2011-2012, 7 februari 2012 (Vr. nr. 1026 VAN OVERMEIRE).

¹⁷ E. DI RUPO, *Een efficiëntere federale staat en een grotere autonomie voor de deelstaten. Institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming*, Brussel, 11 oktober 2011, 46. [http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/home/NLdirupo.pdf]

4. CONCLUSIE

De Raden gaan akkoord met het voorontwerp van instemmingsdecreet. Zij wijzen op de noodzaak om het Vlaamse beleid inzake radiofrequenties zo veel mogelijk af te stemmen op recente technologische evoluties – hetgeen in de praktijk betekent dat de voorwaarden voor het gebruik van deze frequenties zo technologieneutraal en flexibel mogelijk dienen te worden geformuleerd. Zij vragen aandacht voor het overleg met de federale overheid over de bevoegdheidsverdeling en stellen voor om op de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de Vlaamse Gemeenschap inzake de Europese besluitvorming met betrekking tot telecommunicatie en media op de agenda te plaatsen, om Vlaanderen actiever te kunnen betrekken bij de Europese besluitvorming.

De Sectorraad Media vraagt de Vlaamse Regering in eerste instantie om gerichte stappen te ondernemen opdat de drie beschikbare pakketten omroepfrequenties voor digitale aardse omroep binnen afzienbare tijd voor daadwerkelijk operationele commerciële netwerken zouden worden gebruikt.

Hoogachtend,

Namens de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media, Sectorraad Media

(getekend)

David Stevens
Voorzitter Sectorraad Media

(getekend)

Hilde Van den Bulck
Ondervoorzitter Sectorraad Media

Namens de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen,

(getekend)

Prof. Dr. Jan Wouters
Voorzitter

(getekend)

Freddy Evens
Secretaris