

Advies

Sectorraad Media

14 juni 2016

Advies bij de conceptnota 'Naar een duurzaam en toekomstgericht radiolandschap'

Op 13 mei 2016 hechtte de Vlaamse Regering haar goedkeuring aan de conceptnota 'Naar een duurzaam en toekomstgericht radiolandschap' van de Vlaamse minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel Sven Gatz (hierna: 'conceptnota').

Naar aanleiding van de studie uit 2013, 'Behoeft- en marktanalyse van het Vlaamse radiolandschap', uitgevoerd door KPMG, vroeg toenmalig minister van media Ingrid Lieten advies aan de SARC-Sectorraad Media. De Sectorraad Media bracht op 10 juni 2014 het advies 'Naar een nieuw Vlaams radiolandschap in 2016'¹ uit.

Gelet op de conceptnota van Vlaams minister Sven Gatz, acht de Sectorraad Media het aangewezen om de conceptnota tegen het licht van het advies uit 2014 te houden en een advies op eigen initiatief uit te brengen. De sectorraad bespreekt de conceptnota en het advies op zijn vergaderingen van 26 mei 2016 en 9 juni 2016.

Advies

Voorafgaand

Het advies van de sectorraad uit 2014 vermeldde dat het toen een goed moment was om na te denken over hoe we met het radiolandschap verder wensen om te gaan. De huidige erkenningen van de niet-openbare radio's vervielen toen immers in september 2016. Deze werden intussen door decreetswijziging verlengd tot 31 december 2017.

De sectorraad hoopt dat de tijd die rest tot deze nieuwe datum voldoende blijkt te zijn om alles wat nodig is te verwezenlijken. Deze conceptnota moet immers nog omgezet worden in een concreet regelgevend kader en een nieuw frequentieplan, wat coördinatie vergt binnen Vlaanderen en met de buurlanden. Ook het uitwerken en implementeren van de erkenningsprocedure moet ingecalculiseerd worden. Bovendien bevat de nota nog een aantal onduidelijkheden die de regering nog moet uitklaren, zoals de mogelijkheid van een extra landelijk FM-frequentiepakket (er moet nog een laatste technische piste uitgewerkt worden) of een exacte datum voor een analoge switch-off.

¹ Sectorraad Media, 'Naar een nieuw Vlaams radiolandschap in 2016', 10 juni 2014.
http://www.cjcm.vlaanderen.be/raadcjcm/SR_media/adviezen/20140610-advies-radiolandschap.pdf.

1. Doelstelling 1: een divers en kwalitatief hoogstaand aanbod

De Sectorraad Media adviseerde dat het de eerste betrachting van de Vlaamse overheid moet zijn een radiolandschap in te richten dat blijvend tegemoetkomt aan de noden en verwachtingen van de Vlaamse mediagebruiker en adverteerder, de kwaliteit en de diversiteit van het aanbod te bewaken en waar mogelijk nog te verhogen. Daartoe moet de graad van professionaliteit voor wat betreft radio op de FM-band voldoende hoog zijn.

De sectorraad is tevreden dat de conceptnota van minister Gatz de nood erkent aan een divers landschap en aandacht heeft voor de beleving van radio door de eindgebruikers.

Door een bredere dekking voor te stellen voor lokale radio-omroepen met als gevolg een potentieel ruimer bereik met meer luisteraars en reclame-inkomsten, erkent de nota het belang van deze lokale radio's met een nauwe binding met hun publiek. Professionaliteit wordt echter niet als erkenningscriterium opgenomen voor deze radio's; de Sectorraad is van mening dat dit wel het geval zou moeten zijn, want ook op die manier moet de kwaliteit van het huidige aanbod hoger worden.

In de conceptnota wordt tevens voorgesteld een nieuwe categorie van radio's in het leven te roepen, namelijk de commerciële netwerkradio's. Deze zullen wel moeten voldoen aan criteria van professionaliteit en verworven radio-ervaring. Dit zou als effect moeten hebben dat het aanbod van radio's met een brede dekking verhoogt, wat ook tot meer diversiteit van het radiolandschap moet leiden.

Ten slotte zet de regering in de conceptnota ook de bakens uit voor digitalisering als manier om het Vlaamse radiolandschap écht te diversifiëren. De Sectorraad Media is tevreden met deze keuze voor een tweesporenbeleid –optimalisatie en professionalisering van de FM-band, en transitie naar een divers en aantrekkelijk digitaal radiolandschap.

2. Doelstelling 2: een economisch duurzaam landschap

Voor de Sectorraad Media betekent een volwassen en gezond radiolandschap dat iedere speler die gebruik maakt van frequenties, een aantoonbare publieke waarde creëert (bijvoorbeeld de openbare omroep, of zenders met een cultuurhistorische waarde), dan wel/alsook een rendabele economische activiteit uitoefent, en daartoe ook in staat wordt gesteld.

Daartoe beval hij aan om de erkenningen voor een voldoende lange periode te verlenen om projecten te kunnen uitbouwen en economisch leefbaar te maken, en om de criteria en voorwaarden voor de erkenning zo te bepalen dat doelstellingen inzake o.a. professionaliteit, diversiteit en zakelijke gezondheid te kunnen afdwingen en opvolgen.

Ook werd aanbevolen om rendabele en relevante verzorgingsgebieden te creëren waarin van volgende categorieën meerdere zenders een plaats krijgen:

- Landelijke radio-omroeporganisaties, zowel publieke als particuliere;
- Lokale onafhankelijke radio-omroeporganisaties (inclusief stadsradio's en gemeenschapsradio's) met een voldoende groot bereik om leefbaar te zijn;
- Netwerkradio's ter vervanging van de samenwerkingsverbanden, met voorwaarden wat samenwerking betreft;

- Andere radio-omroeporganisaties, die hun omroepprogramma's uitsluitend via een kabel-, ethernetwerk of via het internet doorgeven.

1. Termijn van erkenningen

In de conceptnota wordt voorgesteld om de erkenningen van de drie landelijke private radio-omroepen voor een beperkte termijn van vier jaar te verlengen, zodat deze met voldoende economische zekerheid een digitale shift kunnen realiseren (zie verder). Op 1 januari 2016 trad ook al de nieuwe beheersovereenkomst met de VRT in werking, waaruit blijkt dat de radionetten van de openbare omroep ook behouden blijven.

Zoals eerder gesteld is de Sectorraad Media akkoord met zo'n tweesporenbeleid. Het verlengen van de FM-licenties gepaard met een incentive om te digitaliseren, verzekert de economische grondslag van deze spelers. De Sectorraad meent dat het behouden van de netten van de VRT op basis van de beschikbare studies, de beste keuze is en juicht daarnaast ook toe dat de positie van de lokale radio's in het nieuwe systeem zou worden versterkt.

Anderzijds wijst de raad erop dat door deze manier van aanpak mogelijk een ongelijke behandeling tussen de landelijke en lokale zenders ontstaat, en dat de economische stabiliteit, de professionaliteit en de digitale ambities ook deel zouden kunnen uitmaken van de erkenningsvoorwaarden in een algemene herziening van het landschap. Bovendien is niet duidelijk of een nieuwe erkenning voor lokale radio's dan voor 9 jaar zou gelden.

Tenslotte meent de Sectorraad dat bij een verlenging van de erkenningen van landelijke private radio-omroepen in de context van een digitale transitie goed moet worden nagedacht over de tijd die nodig is om dergelijke transitie te doen slagen. Het volstaat immers niet dat de omroepen deze technisch realiseren en dat gebruikers nieuwe toestellen aanschaffen; ook moet het digitale radiolandschap –vóór de switch-off van FM – dermate uitgebreid worden (door digitale versies van bestaande zenders, maar ook door bijkomende zenders, innovatieve formats en gebruiksmogelijkheden enzovoort) dat dit landschap niet slechts een verbeterde audioversie is van het huidige aanbod, maar ook echt aantrekkelijker is voor de gebruikers.

2.2 Erkenningscriteria

Wat betreft de voorwaarden voor erkenning is de Sectorraad Media tevreden met de aandacht voor professionaliteit, proportionaliteit en diversiteit.

De regering stelt in de conceptnota dat ze overweegt beperkingen inzake cross-ownership uit te werken. In aanloop naar dit debat stelt de Sectorraad dat de creatie van een pluriform, divers en kwalitatief landschap zeker te maken heeft met eigendomsstructuren en het tegengaan van te veel mediaconcentratie, maar ook niet alleen daarmee. De bekende Media Pluralism Monitor² analyseert niet minder dan 19 van deze factoren in zijn rapport van 2015, waarvan "Concentration of Media Ownership" er één is. Zoals deze studie, maar ook de resultaten van de Vlaamse Nieuwsmonitor onlangs hebben aangetoond, is er wel degelijk een concentratiebeweging aan de gang, maar leidt deze niet noodzakelijk tot minder diversiteit. De Sectorraad is dan ook tevreden dat de regering over cross-ownership-bepalingen nadenkt; tegelijk wenst de Sectorraad Media de (economische)

² (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/independent-study-indicators-media-pluralism>)

voordelen van voldoende schaalgrootte aan te stippen en stelt dat pluralisme niet verengd mag worden tot eigendom..

De Sectorraad Media vraagt ook de zakelijke gezondheid als criterium niet uit het oog te verliezen. Voor de volledigheid herhaalt de Sectorraad hier de nog relevante voorgestelde criteria uit zijn advies van 10 juni 2014:

- Het invoeren van een criterium inzake reeds aanwezige radio-ervaring en materiële en technische uitzendmogelijkheden.
- Het opnieuw invoeren van het voorleggen van een businessplan.
- Verder dient ook een verstrenging van de mogelijkheid om zendvergunningen te “verhandelen” decretaal voorzien te worden. Het eerder vernoemde decreet houdende wijziging van diverse artikelen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie heeft hier reeds een aantal stappen in de goede richting genomen, maar legt de verantwoordelijkheid voor het goedkeuren van deze transacties (en de mogelijke gevolgen voor bijvoorbeeld de doelstellingen en het businessplan van de zenders in kwestie) volledig op het politieke niveau (en bijvoorbeeld niet bij een onafhankelijke regulator).
- Zenders zouden er zich bij het toekennen van de erkenning toe dienen te verbinden om de wetgeving op de auteurs- en naburige rechten te respecteren.
- Aandacht voor het programmeren van Belgisch en Nederlandstalig werk, zonder daarom met quota te werken.
- De ervaring van de radiomakers in aanmerking nemen bij de evaluatie van een kandidatuur.
- Streven naar diversiteit van de formats bij het toekennen van de radiolicenties.
- Toezicht op de naleving van het erkenningsdossier, met een mogelijkheid tot evaluatie na een bepaalde termijn. Hierbij kan bijvoorbeeld de uitvoering van de businessplannen worden opgevolgd en begeleiding worden aangeboden aan de radio-omroeporganisaties wanneer dit nodig blijkt.

Tot slot kan het feit dat de herziening van het regelgevende kader op verschillende vlakken aanleiding geeft om de erkenningsprocedures te vereenvoudigen, op instemming van de sectorraad rekenen.

2.3 Categorieën van radio's

Zoals hierboven herhaald, poneerde de Sectorraad Media in zijn advies uit 2014 al dat hij voorstander is van 'netwerkradio's ter vervanging van de samenwerkingsverbanden'. De conceptnota gaat met het oprichting van commerciële netwerkradio's gecombineerd met het onmogelijk maken van de samenwerkingsverbanden volledig op dat voorstel in.

De conceptnota vermeldt over de technische kant van deze beslissing:

Voor de categorie commerciële netwerkradio's zullen een viertal specifieke frequentiepakketten worden samengesteld, die elk bestaan uit een aantal frequenties (variërend volgens eerste technische berekeningen van 15 tot 20). Per frequentiepakket wordt slechts één (identiek) omroepprogramma uitgezonden. Aan de administratie zal worden gevraagd deze pakketten samen te stellen, met het oog op een ruime dekking en een optimaal bereik in Vlaanderen. Om deze pakketten samen te stellen zal een beroep worden gedaan op een aantal frequenties die vandaag conform het frequentieplan voorbehouden zijn voor de huidige categorie van lokale radio's. Dit betekent evenwel dat er nog steeds voldoende frequenties beschikbaar zullen zijn voor de lokale radio's, zoals verder in de nota wordt beschreven.

Dat er wellicht minder lokale radio's zullen zijn maar met een betere dekkingsgraad, is het logische gevolg van deze oefening. De sectorraad vraagt wel om verder te verduidelijken wat een 'ruime dekking en optimaal bereik' concreet betekent.

Wat betreft specifieke doelgroepenradio herhaalt de Sectorraad Media zijn advies van 10 juni 2014: het is op dit moment niet opportuun een aparte categorie doelgroepenradio-omroeporganisaties te erkennen of a priori specifieke doelgroepen vast te leggen met het oog op de toekenning van licenties, en dit gezien de schaarste op de FM-band en de beperkte interesse hiervoor bij zowel mediaorganisaties als gebruikers³.

3. Doelstelling 3: toekomstgericht frequentiebeleid.

De Sectorraad Media vroeg in zijn advies uit 2014 om twee pistes te bewandelen.

Een eerste piste was volgens de sectorraad de nood aan een technische optimalisatie van de FM-band in zijn geheel. Die optimalisatie, indien mogelijk, moest leiden tot:

- Rationalisering van zendbereik en eenzelfde frequentiebescherming voor iedereen;
- Het garanderen van het zendbereik door het aanpakken van problemen zoals slechte ontvangst of onvoldoende dekking;
- Leefbare verzorgingsgebieden op socio-economische basis en met logica in de frequenties;
- Reductie van onnodige complexiteit.

Daarnaast diende de Vlaamse overheid volgens de sectorraad in te zetten op een toekomstgerichte, op innovatie en verbreding gerichte aanpak, die steunt op de digitalisering van het Vlaamse radiolandschap. Digitalisering kan bijzondere kansen bieden voor zowel bestaande als nieuwe actoren, voor adverteerders én voor mediagebruikers. De Sectorraad Media vroeg aan de Vlaamse overheid om het radiolandschap te stimuleren om op deze manier te groeien, te innoveren en kwaliteitsvol te blijven.

Succesfactoren om dat te bewerkstelligen waren volgens de sectorraad voldoende overleg en coördinatie, en een succesverhaal maken van DAB+ door middel van een duidelijke richtinggevende beslissing, een eenduidige strategie op lange termijn, overleg en dialoog met alle betrokken partners en het voorzien van (financiële en andere) incentives.

Zoals in het begin van dit advies reeds vooropgesteld, is de Sectorraad Media tevreden dat de minister in deze conceptnota volop inzet op de digitalisering van het radiolandschap in het algemeen en via DAB+ in het bijzonder. .

3.1 Van DAB+ een succesverhaal maken

Ook de minister wil van DAB+ op relatief korte termijn een succes maken en hij voorziet daarvoor een begeleide uitrol, waarbij diverse stakeholders en actoren worden betrokken. Er zal een gefundeerd stappenplan worden uitgewerkt waarbij wordt gestreefd naar een industriële consensus – over de verschillende betrokken sectoren heen – om in DAB+ te investeren, hetgeen moet

³ Sectorraad Media, 'Naar een nieuw Vlaams radiolandschap in 2016', 10 juni 2014, p. 4.

bijdragen tot een snelle ontwikkeling van DAB+ in Vlaanderen. Onderdelen daarbij zijn onder meer: een ronde tafel met de verschillende stakeholders, de reflectie in projectgroepen over de technische elementen van DAB+ uitzendingen (dekkingen, bitrate, e.d.m.), het stimuleren van DAB+ apparatuur in voertuigen, het voeren van overheids campagnes en dergelijke meer.

Wat betreft het geven van de nodige incentives aan de industrie zal er een opdracht worden uitgeschreven die als doel heeft een project- en implementatieplan uit te werken en te begeleiden.

De Sectorraad Media is over het algemeen tevreden met deze aanpak. Positief is de rust die voor de landelijke radio-omroepen geboden wordt op sociaaleconomisch vlak. Verder is het een goede zaak dat het definitieve startschot voor digitalisering met deze nota gegeven wordt. De minister maakt een duidelijke keuze voor DAB+ en zet concrete stappen in die richting. Dit is toe te juichen en laat het Vlaams radiolandschap aansluiten met de ontwikkelingen die in Europa volop aan de gang zijn. Bovendien is digitalisering de enige echte manier om een meer divers landschap te realiseren.

De digitalisering zet zich echter maar voor de helft door: de lokale radio's kunnen immers de overstap niet maken, en voor de nieuwe categorie van de commerciële netwerken werd de beslissing in de conceptnota nog niet genomen. Daardoor is van een echte switch-off geen sprake, terwijl er vanuit de sector signalen komen dat de lokale radio's wel degelijk vragende partij zijn voor digitalisering. De Sectorraad Media vraagt dan ook te onderzoeken of het nuttig is om het ongebruikte DVB-T-kanaal 10 om te vormen tot DAB+-frequentieblokken en een deel hiervan te gebruiken voor lokale radio's⁴. Dit lijkt technisch immers mogelijk, maar vraagt wel veel frequenties, dus moet de maatschappelijke discussie gevoerd worden of het opportuun is een belangrijk deel van deze vrijgekomen capaciteit te gebruiken voor het realiseren van lokale DAB-dekkingsgebieden. In elk geval zou dit het voordeel hebben dat de switch-off dan compleet is, de lokale radio's een incentive hebben om mee te vernieuwen, en iedereen gelijke kansen heeft tot deelname aan het digitale radiolandschap.

Ten slotte lijkt een concrete afschakeldatum voor tenminste de landelijke omroepen de Sectorraad absoluut noodzakelijk teneinde alle stakeholders duidelijk tot de transitie te engageren

Erkenningen

De Sectorraad Media vraagt zich af hoe de overschakeling naar DAB+ zal verlopen met betrekking tot de erkenning van omroepen. Tot nu toe was er immers geen licentie nodig voor digitaal uitzenden, terwijl dit voor het gebruik van FM-frequenties wel het geval is.

Wanneer de landelijke private omroepen op DAB+ gaan uitzenden en er een switch-off van de landelijke FM-zenders komt, wordt DAB+ de facto één van de belangrijkste manieren voor gebruikers om radiozenders te ontvangen. In een dergelijke nieuwe context lijkt het aangewezen dat een zekere controle op de diversiteit, professionaliteit en kwaliteit, zoals deze nu voor FM-zenders bestaat, ook voor DAB+ wordt ingevoerd door middel van een aantal criteria waaraan moet worden voldaan.

3.2 De rol van de openbare omroep

De VRT kreeg in zijn nieuwe beheersovereenkomst, die inging op 1 januari 2016, de opdracht mee om een actieve rol op te nemen in de transitie naar DAB+ en dit samen met de andere spelers die

⁴ Zie in Conceptnota de laatste paragraaf bij hoofdstuk 2.1.3.

actief zijn in de radiosector. De Sectorraad Media vindt dat eveneens een noodzakelijke voorwaarde om de overstap te kunnen maken.

4. Doelstelling 4: innovatie door samenwerking

De Sectorraad Media gaf in zijn eerdere advies tot slot nog mee dat hij ruimte zag voor intensievere samenwerking:

- op het vlak van technologie (*'compete on content, agree on technology'*), zodat voor de gekozen technologische platformen een voldoende groot draagvlak kan ontstaan.
- op het vlak van het stimuleren van talent- en formatontwikkeling, zodat er doorstroming kan plaatsvinden tussen de lokale, regionale en landelijke niveaus.

De Sectorraad Media wenst deze aanbeveling te herhalen en vraagt hiervoor aandacht te hebben bij het concreet uitwerken van het stappenplan om de digitale uitrol van radio te stimuleren⁵.

5. Aanpassing van de regelgeving

De plannen voor het radiolandschap zoals beschreven in de voorliggende conceptnota noodzaken op verschillende vlakken aanpassing van de regelgeving, en dan voornamelijk het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie ('mediadecreet').

Wat betreft de specifieke wijzingen aan het mediadecreet, of de diverse uitvoeringsbesluiten, drukt de Sectorraad Media de wens uit betrokken te blijven bij het verdere verloop hiervan, en om op verschillende, relevante momenten in het proces om advies te worden gevraagd.

Daarnaast drukt de minister ook de wens uit om – voor zover mogelijk en rekening houdend met de grenzen van het legaliteitsbeginsel – de bepalingen in het mediadecreet te beperken tot de basisbeginselen (opsomming van de verschillende categorieën van radio-omroeporganisaties en hun kenmerken) en om de erkenningsvoorwaarden en -procedures vast te leggen in uitvoeringsbesluiten.

De Sectorraad Media kan zich hierin vinden en adviseert positief.

Zoals eerder al aangehaald kan ook het feit dat de herziening van het regelgevende kader op verschillende vlakken aanleiding geeft om de erkenningsprocedures te vereenvoudigen, op instemming van de sectorraad rekenen.

⁵ Zie conceptnota hoofdstuk 4.3.3.

Samengevat

De Sectorraad Media is over het algemeen tevreden met de in de conceptnota beschreven keuzes en plannen. De keuze om via twee sporen te werken is positief: enerzijds wordt zo economische zekerheid geboden en is er aandacht voor professionaliteit en optimalisatie in de FM-band, en anderzijds wordt er ingezet op een digitale toekomst. Dit is de enige echte weg naar een divers radiolandschap en zorgt voor aansluiting bij Europese ontwikkelingen.

De Sectorraad Media vraagt wel aandacht voor de timing om de keuzes in deze conceptnota concreet te maken: in het bijzonder de coördinatie i.v.m. het frequentieplan zou een lange tijd in beslag kunnen nemen.

De Sectorraad adviseert sterk om een concrete datum af te spreken voor een analoge switch off.

Wat betreft de lokale radio's vraagt de sectorraad om te onderzoeken of ook zij mee kunnen worden genomen in het digitale verhaal. Ook voor hen moeten de economische stabiliteit, de professionaliteit en de digitale ambities ook deel kunnen uitmaken van de erkenningsvoorwaarden in een algemene herziening van het landschap. Verder moet worden uitgeklaard welke duurtijd hun nieuwe FM-licentie zou hebben en wat een 'ruime dekking en optimaal bereik' concreet zal betekenen.

De Sectorraad Media kijkt uit naar de concrete uitwerking van de erkenningsvoorwaarden en dat voor alle categorieën van radio's en zowel in FM als DAB+. Hij hoopt er criteria zoals professionaliteit en diversiteit voldoende uitgewerkt in terug te vinden. Dat betekent onder andere ook aandacht voor eerdere radio-ervaring en voor zakelijke gezondheid. Er kan tevens onderzocht worden of criteria m.b.t. cross-ownership nuttig en nodig zijn. Tegelijk juicht de sectorraad het voornemen tot vereenvoudiging van de procedures toe.

Ook de concrete uitwerking van het stappenplan en de begeleide uitrol om de digitalisering van radio te stimuleren kijkt de Sectorraad Media positief en nieuwsgierig tegemoet. Als aandachtspunten daar ziet hij vooral de ruimte voor samenwerking rond innovatie, op technologisch vlak en via doorstroming van talent- en formatontwikkeling overheen de verschillende categorieën van radio's; en aandacht voor de meerwaarde en aantrekkelijkheid voor de gebruikers via het aanbod naast de technologische meerwaarde.

Tot slot adviseert de Sectorraad Media positief over de wens om de bepalingen in het Mediadecreet te beperken tot de basisbeginselen met daarnaast uitgebreidere uitvoeringsbesluiten voor de erkenningsvoorwaarden en –procedures.

Namens de Sectorraad Media,

Simon Delaere, voorzitter
Eva Lievens, ondervoorzitter
Hanne Schuermans, secretaris