



Vlaams
Parlement

ingediend op **747** (2015-2016) – Nr. 1
26 april 2016 (2015-2016)

Conceptnota voor nieuwe regelgeving

van Karin Brouwers, Caroline Bastiaens, Joris Poschet, Johan Verstreken,
Sabine de Bethune en Koen Van den Heuvel

betreffende een toekomstgericht radiolandschap
in Vlaanderen

I. SITUERING

Radio is een laagdrempelige drager van cultuur en informatie, zowel van ver als van dichtbij. CD&V vindt het dan ook erg essentieel dat radio deze belangrijke maatschappelijke rol ook in de toekomst kan blijven vervullen. Uit de Participatiesurvey 2014 is immers gebleken dat dit 'oude' medium zelfs nog meer door jongeren dan door ouderen wordt gebruikt.¹

Radio is dus een populair maar ook een gratis medium. Na het televisietoestel (98%) blijft het radiotoestel (89%) ook in 2014 het meest verspreide mediatoestel in Vlaanderen en dit in alle onderzochte leeftijdsgroepen (tussen 15 jaar en 65+) en bij alle opleidingsniveaus, zo blijkt uit de Participatiesurvey 2014.

Radio is zowel een klassiek als een modern medium dat het vooral moet hebben van de livebeleving. Maar het is ook een flexibel medium dat zichzelf sinds zijn ontstaan, ondertussen meer dan een eeuw geleden, steeds opnieuw heeft uitgevonden en zodoende is radio geëvolueerd van 'bereiken' over 'bedienen' (inspelen op verwachtingen) naar 'beleven' (creëren van een 'community', cross-medialiteit en cocreëren, onder andere via de sociale media en allerlei apps). Door in te spelen op deze evoluties maar ook door de aanzienlijke inspanningen door zowel publieke als private spelers de afgelopen decennia, is het Vlaamse radiolandschap vandaag een van de sterkste in Europa. In Vlaanderen heeft (FM-)radio een hoge luisterduur – met meer dan vier uur per dag de op een na hoogste in Europa – en een publiek en advertentiemarkt die tevreden zijn over het aanbod. Minstens 75% van de Vlamingen geeft aan dat ze dagelijks naar de radio luisteren. Radio blijft dan ook een erg belangrijke bron voor de nieuwsconsumptie.

Decretale bepalingen inzake technologie en erkenningsvoorwaarden

Het Mediadecreet legt de indeling van het Vlaamse radiolandschap vast. Naast de radiozenders van de openbare omroep VRT zijn er ook bepalingen opgenomen voor de erkenning van particuliere of private landelijke en lokale radiozenders die uitzenden via de FM-band. FM is een analoge technologie die loopt van 87,5 tot 108 MHz. Een frequentie is de uitzending van een signaal uitgedrukt in MHz.

Om te mogen uitzenden, moeten de radio-omroeporganisaties een erkenning hebben, die aan hen wordt gegeven door de Vlaamse Regering en ook een zendvergunning, die hen door de Vlaamse Regulator voor de Media (VRM) wordt toegekend. Deze zendvergunning bevat een aantal technische parameters zoals het type uitzendtoestel, de hoogte van de antenne, het maximaal vermogen waarmee mag worden uitgezonden, de lengte van de kabel en de precieze opstellingsplaats van de zendinstallatie.

Het Mediadecreet onderscheidt volgende 'particuliere lineaire radio-omroeporganisaties':

- landelijke commerciële radio-omroeporganisaties zoals JOE fm en Qmusic van Mediaaan en Radio Nostalgie van Mediahuis;
- regionale radio-omroeporganisaties²;
- lokale radio-omroeporganisaties.

¹ John Lievens e.a. 'Participatie in Vlaanderen 2014' (december 2015), deel 1 en deel 2.

² Deze categorie bestaat enkel nog in theorie want in de praktijk zijn de regionale radiofrequenties in gebruik door de vierde landelijke commerciële radiozender Nostalgie van Mediahuis, zie boven.

De landelijke radio-omroeporganisaties dienen een jaarlijkse licentievergoeding te betalen voor ingebruikname en behoud van toegewezen frequentiepakketten³ die bestaat uit:

- een vast bedrag van 150.000 euro voor de schijf bruto-inkomsten tot en met 7.500.000 euro;
- 2% van de schijf van bruto-inkomsten boven 7.500.000 euro.

De categorie lokale radio-omroeporganisaties verdient wat meer uitleg. De oorspronkelijke bedoeling van de decreetgever was om in bijna elke Vlaamse gemeente een vergunning te kunnen geven aan een lokale radiozender. In artikel 144, §1, van het Mediadecreet is duidelijk omschreven dat: "De lokale radio-omroeporganisaties hebben tot taak een verscheidenheid van programma's te brengen, inzonderheid inzake informatie uit het verzorgingsgebied en ontspanning, met de bedoeling binnen het verzorgingsgebied de communicatie onder de bevolking of de doelgroep te bevorderen. Ze zenden uit voor een stad, een deel van een stad, een gemeente, een beperkt aantal aaneensluitende gemeenten, of een welbepaalde doelgroep."

In de praktijk stellen we evenwel vast dat slechts een minderheid van deze frequenties nog effectief gebruikt worden door een onafhankelijke lokale radiovereniging. Heel veel zendvergunningen voor lokale frequenties kwamen de afgelopen periode in handen van zogenaamde netwerk- of ketenradio's die uitzendingen verzorgen voor heel Vlaanderen met een beperkte lokale of regionale binding. Zo zijn maar liefst 82 frequenties in handen van 2 netwerken: Family Radio bezit 34 frequenties en Club FM 48 frequenties. Hitfm gebruikt 20 frequenties, TOPradio en Radio Maria hebben elk 15 frequenties in handen. VBRO heeft 12 frequenties, Trendy FM heeft 9 frequenties, C-Dance heeft 7 frequenties (waarvan er maar 2 effectief gebruikt worden voor uitzendingen). Het stadsradionetwerk heeft 7 frequenties, waarvan 2 in eenzelfde stad, die beide een andere muzikale profilering hebben maar die wel lokaal nieuws brengen via ontkoppeling van de uitzendingen. Verder is er nog het netwerk CityMusic met 6 frequenties en Goiedag Radio en RGR met elk 4 frequenties. In totaal zijn dus 181 frequenties in handen van netwerkradio's. De 87 echte onafhankelijke radioprojecten hebben samen 108 frequenties in gebruik.

De lokale radio's moeten geen jaarlijkse licentievergoeding betalen.

De erkenningen voor landelijke, regionale en lokale radio-omroeporganisaties worden verleend voor een periode van negen jaar. Dat is een behoorlijk lange periode, maar die was wel nodig om een project te kunnen vormgeven en economisch uit te bouwen. De huidige FM-erkenningen (toegekend in 2003) werden door decreetswijzigingen telkens verlengd. Ook deze legislatuur werd hiertoe een voorstel van wijzigingsdecreet goedgekeurd op 25 november 2015.⁴ In de toelichting werd dit als volgt gemotiveerd: "Het voorstel van decreet zorgt er door de wijziging van artikel 242 voor dat de lopende erkenningen van alle landelijke en lokale radio-omroeporganisaties worden verlengd tot 31 december 2017. Deze verlenging van de bestaande erkenningen biedt de mogelijkheid om de nodige decretale en reglementaire aanpassingen te doen voor een nieuw radiolandschap. Omdat het weinig opportuun is om in afwachting van een nieuw decretaal en reglementair kader voor radio-omroep nog nieuwe erkenningen uit te reiken, wordt ook het derde lid van artikel 134 opgeheven. Dat lid bepaalt dat ten minste een jaar voor het vervallen van de erkenning van de radio-omroeporganisaties een nieuwe erkenningsaanvraag moet worden ingediend en dat, als de Vlaamse Regering zes

³ Artikel 24, §1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 juni 2006 betreffende de procedure voor de Vlaamse Regulator voor de Media, zoals gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juni 2007. Deze licentievergoeding loopt dus op tot enkele honderdduizenden euro per jaar per commerciële zender.

⁴ Decreet van 15 december 2015 houdende wijziging van artikel 134 en 242 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie.

maanden voor de erkenning vervalt geen beslissing heeft genomen, de erkenning stilzwijgend wordt verlengd voor een periode van een jaar.”.

Volgens de Digimeter 2015⁵ luistert bijna negen op de tien Vlamingen maandelijks naar de radio, drie op de vier Vlamingen luistert zelfs dagelijks via minstens een van de opgesomde kanalen (autoradio, radiotoestel thuis, internetradio of DAB (Digital Audio Broadcasting)). Radio wordt vooral beluisterd thuis (50%) of in de wagen (51%); 53% luistert af en toe via het internet, 10% doet dit zelfs dagelijks. Amper 3% van de Vlamingen luistert dagelijks naar de radio via DAB.⁶ De FM-radioband is echter grotendeels verzadigd vanwege de significante minimale hergebruikafstand voor FM-frequenties die nodig is om interferentie tussen frequenties te vermijden, de bedekkingsoverlap die nodig is om een landelijke dekking te verkrijgen en de complexe internationale coördinatie die een radicale herinrichting van het landschap bemoeilijkt. FM-frequenties kunnen bovendien op zichzelf niet worden uitgebreid en zijn daarom een schaars goed.⁷

Hoewel FM dus nog steeds de belangrijkste manier is om radio te beluisteren, kent het luisteren naar radio en muziek via alternatieve distributievormen een gestage groei. De meeste radio-omroepen zetten hun signaal ook op het internet, waardoor men via streaming naar radio kan luisteren en ook via de live-uitzendingen op de televisiezenders wordt er overdag heel veel naar de radio geluisterd en gekeken via de kabel in digitale kwaliteit. Op de werkvloer maar ook thuis wordt er daarom hoe langer hoe meer digitaal geluisterd via internet en digitale kabel in plaats van via de FM-ether. Ook via het satellietaanbod van TV Vlaanderen kunnen de radionetten van de VRT en de landelijke particuliere radio-omroeporganisaties Qmusic, JOE fm en Nostalgie ontvangen worden.

Internetstreaming en satelliet blijken vooralsnog geen geschikte technologie om radio te beluisteren in de wagen⁸ – en voor heel veel mensen blijft de autoradio het instrument voor hun radioconsumptie – maar daarvoor is digitale radio een goed alternatief dat in België jammer genoeg nog onvoldoende gekend is.

DAB of digitale radio biedt immers via de ether een heldere geluidskwaliteit zonder ruis.⁹ Ook in een digitaal landschap moet een landelijke dekking gegarandeerd worden. Het zender netwerk wordt evenwel opgebouwd met allemaal zenders die op dezelfde frequentie werken opdat ze elkaar niet storen. Er wordt dus maar één frequentie gebruikt voor het hele netwerk, het singlefrequencyprincipe, zodat de ene zender de andere versterkt in plaats van stoort zoals bij FM. Als er dan een extra zender nodig is, bijvoorbeeld in stedelijk gebied, dan kan die zonder problemen worden bijgeplaatst. Een ander belangrijk voordeel van digitale radio is dat er niet naar nieuwe frequenties gezocht moet worden. De DAB-technologie wordt zo ook optimaal om een landelijke dekking te garanderen. Met de huidige digitale frequentiepakketten is er plaats voor 27 landelijke zenders in Vlaanderen: 9 in DAB en 18 in DAB+.

⁵ Digimeter iMinds, augustus-oktober 2015, samenvatting vanaf pagina 41.

⁶ Gelijkaardige cijfers voor Nederland lezen we in 'Rapportage 2015 Media Standaard Survey (MSS) 23 februari 2016', pagina 14.

⁷ Meer technische informatie over het gebruik van FM kan u lezen in het verslag van de gedachtewisseling van de commissie Media in februari 2014 met Norkring over de technische mogelijkheden en beperkingen in het radiolandschap (*Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2524/1, pagina 5-6).

⁸ Meer informatie over de beperkingen van internetradio voor mobiel gebruik kan u lezen in het verslag van de gedachtewisseling van de commissie Media in februari 2014 met Norkring over de technische mogelijkheden en beperkingen in het radiolandschap (*Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2524/1, pagina 8).

⁹ Meer technische informatie over digitale radio kan u lezen in het verslag van de gedachtewisseling van de commissie Media in februari 2014 met Norkring over de technische mogelijkheden en beperkingen in het radiolandschap (*Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2524/1, pagina 7).

DAB+ is de nieuwste radiotechnologie die ook via de ether aangeboden wordt, eerst enkel in en rond Brussel maar sinds dit voorjaar werd het netwerk uitgebreid met nieuwe zenderinstallaties in Genk, Schoten en Egem zodat DAB+ in nagenoeg heel Vlaanderen in de auto te beluisteren is en bijna 70% van de Vlamingen DAB+ binnenshuis kan ontvangen. DAB+ staat garant voor een betere audiokwaliteit dan FM of DAB. De '+' staat voor de nieuwste audiocodering, HD-klankkwaliteit, bijkomende informatie zoals verkeersinformatie, weerkaarten, afbeeldingen van artiesten, webcambeelden uit de studio enzovoort. Radiostations die vandaag beslissen om te starten met digitale uitzendingen doen dat in DAB+. Zowel DAB als DAB+ zijn zonder abonnement en geheel gratis te beluisteren. Via DAB(+) kunnen meerdere radioprogramma's via een frequentieblok worden uitgezonden. Deze technologie maakt gebruik van andere frequenties dan de klassieke FM-band.

Alle ontvangers die worden verkocht zijn DAB+, maar compatibel met DAB. Op termijn kan DAB dus stilgelegd worden zoals Nederland en Zwitserland hebben gedaan.

De negen VRT-radiozenders vervulden op vraag van de Vlaamse overheid een voortrekkersrol inzake digitalisering en hebben sinds 1997 al een zeer uitgebreid aanbod via DAB. Naast de digitale versies van de FM-zenders Radio 1, Radio 2, Klara, MNM en Studio Brussel zijn er nog de specifieke digitale zenders MNM Hits, Klara Continuo en Nieuws+. TOPradio, VBRO Radio, Radio Maria, Radio FG, Radiostad, Family Radio en Club FM zijn vandaag al te beluisteren via DAB+. De VRT voert ook testen uit met DAB+-uitzendingen.

Norkring, de belangrijkste distributiepartner

Norkring België werd in 2009 opgericht om het VRT-zenderpark in Vlaanderen en Brussel over te kopen.¹⁰ De aandeelhouders van Norkring België zijn Norkring AS¹¹ (75%) en ParticipatieMaatschappij Vlaanderen (25%).

Het is een onafhankelijke netwerkoperator in Vlaanderen en Brussel die radio- en tv-uitzendingen verzorgt in de ether. Dat omvat alles van radio en alles wat ether-tv is van de VRT en de commerciële zenders. In juni 2009 verkreeg het als enige distributeur ook de licenties voor digitale televisie en radio.¹² Norkring België verwierf in 2009 ook voor 15 jaar exclusiviteit voor de distributie van DAB+-uitzendingen en dit contract kan verlengd worden met een periode van 15 jaar. Minister Gatz verklaarde hierover in het Vlaams Parlement: "Vandaag heeft Norkring een licentie voor de exploitatie van een bepaald pakket digitale radiofrequenties. Iedereen die via DAB wil uitzenden, kan dat vandaag, mits men een akkoord met Norkring bereikt. Of in de toekomst bijkomende pakketten zullen worden vrijgegeven, is tot op heden nog niet beslist en is ook voorwerp van een lopende analyse."¹³

Erkende radio-omroepen kunnen zonder bijkomende voorwaarden of verplichtingen een contract afsluiten met Norkring die de VRM hiervan in kennis stelt. Andere radio-omroepen die geen FM-erkenning hebben (dus uitzenden via kabel, internet, satelliet, etheromroepnetwerk) moeten uiteraard de decretale voorwaarden van

¹⁰ Idem, pagina 4.

¹¹ Een onderdeel van de Telenor Group, de evenknie van Proximus in Noorwegen.

¹² Antwoord van minister Sven Gatz op een vraag om uitleg van Karin Brouwers op 21 januari 2016: "Op basis van decreetgeving uit de legislatuur 2004-2009 werd in 2009 inderdaad een licentie gegeven aan Norkring om een pakket DAB-frequenties te exploiteren. De desbetreffende wetgeving is destijds tot stand gekomen na lange en uitgebreide analyses en toen zijn er geen mededingingsrechtelijke bezwaren gerezen, noch in de voorbereiding van het dossier, noch via het advies van de Raad van State op de ontwerpregelgevingen, noch post factum naar aanleiding van klachten voor de Belgische Mededingingsautoriteit. Hetzelfde kon immers gezegd worden van de DVB-T-frequenties, en ook daar is nooit een mededingingsrechtelijk probleem gerezen." (*Vragen om uitleg* VI.Parl. 2015-16, nr. 758)

¹³ Idem.

artikel 147-149 van het Mediadecreet naleven, bijvoorbeeld politiek onafhankelijk zijn en Nederlandstalige uitzendingen brengen. Minimaal 14 dagen voor de start van hun DAB+-uitzendingen moeten zij de VRM hiervan op de hoogte brengen en ook Norkring moet een aanmelding doen bij de VRM. Ook voor buitenlandse radio-omroepen die onder de bevoegdheid vallen van een andere EU-lidstaat volstaat de aanmelding door Norkring bij de VRM. Radio-omroepen die onder de bevoegdheid vallen van een niet-EU-land hebben wel een voorafgaandelijke toelating van de VRM nodig.

Specifiek statuut voor gemeenschapsradio's

In april 2014 was Karin Brouwers een van de indieners van het amendement op het Mediadecreet dat de erkenning van gemeenschapsradio mogelijk maakte. Lokale radio's die dit statuut wensen, moeten minstens 50% van de zendtijd besteden aan programma's die betrekking hebben op informatie, cultuur, educatie en burgerparticipatie en zij moeten financieel onafhankelijk van andere radiozenders opereren. Samenwerking met overige radio-omroeporganisaties met het oog op het opzetten van eenmalige grote acties, zoals caritatieve en/of educatieve acties, bij uitzonderlijke evenementen of belangrijke gebeurtenissen, is wel toegestaan. Elke andere vorm van samenwerking is verboden. Gemeenschapsradio's moeten bijkomend voldoen aan volgende basisvoorwaarden:

- voornamelijk werken met vrijwilligers, ook in hun bestuur en algemene vergadering;
- het zijn radio-omroeporganisaties die wegens hun non-profitkarakter primair tot doel hebben activiteiten van openbaar of particulier belang te ontplooiën zonder commercieel of geldelijk winstoogmerk.

Het statuut van gemeenschapsradio biedt geen decretale of reglementaire vastgelegde voordelen ten opzichte van radio-omroepen die niet over dit statuut beschikken noch geeft dit statuut recht op overheidssteun. Maar het was wel de uitdrukkelijke bedoeling van de indieners om deze gemeenschapsradio's te versterken in hun onderhandelingspositie met de beheersvennootschappen zoals Sabam en Simim om tariefverminderingen te bekomen. Uit het antwoord van minister Gatz op een schriftelijke vraag van Karin Brouwers¹⁴ blijkt dat amper drie radiozenders de erkenning van gemeenschapsradio hebben aangevraagd en gekregen, namelijk radio Urgent uit Gent, Radio Katanga uit Aalst en Quindo uit Kortrijk.

Minister Gatz bevestigt in zijn antwoord het belang van gemeenschapsradio's: "Het statuut van gemeenschapsradio werd in het leven geroepen omdat bepaalde lokale radio-omroeporganisaties en andere radio-omroeporganisaties, zoals bedoeld in het Mediadecreet, die voornamelijk werken met vrijwilligers en geen commerciële inkomsten genereren steeds meer problemen ondervinden inzake leefbaarheid. Het zijn radio-omroeporganisaties die vaak worden gekenmerkt door het specifieke karakter van hun uitzendingen waarin onderwerpen worden behandeld die niet te beluisteren zijn op mainstream radio-omroeporganisaties. Zij bereiken hierdoor eerder een vast luisterpubliek dat niet direct terechtkan bij mainstream radio-omroeporganisaties. Doordat ketens van radio-omroeporganisaties de opdracht van lokale radio-omroeporganisaties toch wat hebben uitgehold, kunnen de gemeenschapsradio's een meerwaarde betekenen voor de omgeving waarin zij opereren."

Uit een rondvraag die Karin Brouwers recent deed bij deze gemeenschapsradio's bleek dat zij enigszins teleurgesteld zijn in de concrete meerwaarde die deze erkenning hun heeft opgeleverd. Ze bezorgden de indieners ook interessante suggesties om dit statuut te verbeteren.¹⁵

¹⁴ Schriftelijke vraag nr. 109 (2015-2016) van Karin Brouwers aan Sven Gatz.

¹⁵ Zie verder bij krachtlijnen voor toekomstgericht radiobeleid en indeling van toekomstig radiolandschap: koppelen van bijkomende voordelen in ruil voor opgelegde verplichtingen.

Dringende nood aan decreetsevaluatie

De decretale regeling voor het radiolandschap in Vlaanderen is sinds 2002 niet meer echt ten gronde aangepast. De CD&V-fractie had toen ernstige bedenkingen bij deze aanpassingen aan het Mediadecreet en diende daarom een reflectienota in.¹⁶ Een aantal van onze fundamentele bekommernissen zijn ruim 15 jaar later nog steeds relevant:

- de leefbaarheid en het zendcomfort van de kleinschalige lokaal verankerde lokale radio's. Voor de CD&V-fractie blijft de maatschappelijke rol van de lokale radio's essentieel omdat zij een belangrijke gemeenschapsfunctie hebben door het lokale sociale weefsel te herstellen en te versterken. Dit is een cruciale opdracht die slechts kan gerealiseerd worden door kleinschalige radiozenders, uiteraard met aandacht voor de economische leefbaarheid;
- de tewerkstelling en professionalisering in de radiosector;
- principiële bedenkingen bij de mogelijkheid om regionale radio-omroepen te erkennen (dit wil zeggen particuliere radio-omroepen die uitzenden voor maximaal één provincie) omdat deze volgens ons aan geen enkele maatschappelijke vraag tegemoetkwamen.¹⁷ De Vlaamse Mediaraad had daarover in haar advies trouwens ook gesteld: "Niemand is vragende partij voor de piste van de provinciale radio's.". De CD&V-fractie vreesde dat dergelijke zenders uitsluitend de belangen van de grote media-uitgeverijen zouden dienen en aldus zouden leiden tot een verhoging van de mediaconcentratie.¹⁸

Het regeerakkoord in 2009 voorzag reeds in een evaluatie van het radiobeleid: "Er wordt een volwaardig beleid voor de radiosector uitgestippeld, waarbij aandacht gaat naar digitalisering. Naar aanleiding van de verlenging van de frequentievergunningen onderzoeken we op welke manier we de digitalisering kunnen versnellen. Tegelijk starten we met de voorbereiding van een geheel nieuw radiolandschap met een adequaat frequentieplan op basis van een zero-base benadering. Alle erkende radiozenders moeten maximaal beluisterbaar zijn in hun zendgebied en krijgen waarborgen op voldoende frequenties conform hun opdracht. We nemen een daadkrachtige houding aan tegenover storingen van Vlaamse radio-omroepen door (piraat)radio's uit binnen-en buitenland."

De erkenningen en zendvergunningen van de Vlaamse particuliere radio-omroeporganisaties zouden immers aflopen op 25 september 2016. Om het nieuwe radiolandschap voor te bereiden werd daarom in het najaar van 2012 een opdracht uitgeschreven voor een behoefte- en marktanalyse van het Vlaamse radiolandschap. Deze opdracht werd gegund aan KPMG. Het onderzoeksrapport bevatte een analyse van het huidige radiolandschap en -gebruik vanuit het standpunt van de sector, de adverteerders en de luisteraars.¹⁹ Deze analyse bevatte tevens een beperkte benchmark van het FM-radiolandschap en het gebruik van andere distributiekanaalen voor radio. Daarnaast was er een rapportering over een bevraging naar de toekomstige behoeften bij de sector, de adverteerder en de luisteraar. Het rapport eindigde met een aantal conclusies en beleidsaanbevelingen in het kader van een nieuw radiolandschap in Vlaanderen. Dit rapport werd in het najaar van

¹⁶ Voorstel van decreet van de heren Marino Keulen, Dany Vandenbossche en Jo Vermeulen, mevrouw Margriet Hermans en de heer Herman Lauwers houdende wijziging van sommige bepalingen van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 25 januari 1995. Reflectienota ingediend door de heren Carl Decaluwe, Eddy Schuermans en Eric Van Rompuy en mevrouw Mieke Van Hecke, *Parl.St.* VI.Parl. 2001-02 nr. 1223/4.

¹⁷ Dit bleek een terechte bekommernis: alle regionale radio-omroepen zijn nadien samengesmolten tot het derde landelijke commerciële radionet Nostalgie dat ook als dusdanig is erkend door de Vlaamse Regulator voor de Media (VRM) in 2012.

¹⁸ Ook deze bekommernis bleek achteraf gegrond, zie VRM-rapporten over de mediaconcentratie.

¹⁹ KPMG-studie 'Behoeft- en marktanalyse van het Vlaamse radiolandschap' (november 2013); Verslag van de hoorzitting over de studie 'Behoeft- en marktanalyse van het Vlaamse Radiolandschap' van het studiebureau KPMG namens de Commissie voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (*Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2320/1).

2013 opgeleverd door KPMG. Nadien volgden grondige technische analyses die uitsluitel zouden moeten brengen over de technische/fysieke mogelijkheden van eventuele beleidskeuzes voor een nieuw radiofrequentieplan.

Geleidelijk aan werd duidelijk dat het initiële plan om een nieuw frequentieplan op te stellen op basis van een zerobasebenadering geen realistische piste was²⁰. Vlaanderen is immers een klein land wat tot ontzettend veel en tijdrovende coördinatie-akkoorden zou leiden met onze buurlanden (niet het minst met de Franse Gemeenschap). Wegens het nakende einde van de legislatuur werden er uiteindelijk geen beleidsbeslissingen genomen.

In een uitgebreid advies²¹ van de Sectorraad Media van juni 2014 werd het KPMG-rapport als basis genomen om aanbevelingen voor de nieuwe regering te formuleren:

“De Sectorraad Media wenst een divers en kwalitatief hoogstaand aanbod, en een economisch duurzaam en dynamisch radiolandschap met een optimaal gebruik van de technische infrastructuur. Daarbij moet worden ingezet op innovatie.

Hiertoe dient de Vlaamse overheid prioritair volgende acties te ondernemen.

1. Een kwalitatief en divers landschap stimuleren door professionaliteit te vragen en de erkenningsvoorwaarden waar nodig aan te vullen.
2. De principiële beslissing nemen om een digitale strategie te ontwikkelen en daarvoor structureel overleg opzetten tussen alle stakeholders.
3. In afwachting van de digitale strategie, tegelijk een leefbaar FM-landschap garanderen door
 - a. Het huidige frequentieplan te optimaliseren: FM is een sterk medium en zal dat nog enige tijd blijven.
 - b. De schaarse FM-radioband enkel te gebruiken voor spelers die een aantoonbare publieke waarde creëren dan wel/alsook een rendabele economische activiteit uitoefenen.
 - c. Relevante, rendabele en homogene socio-economische verzorgingsgebieden te definiëren en de verschillende categorieën van radio-omroeporganisaties daarin in de mate van het mogelijke een plaats te geven.
4. Samenwerking nog meer stimuleren, vooral op vlak van technologie.”

²⁰ Verslag van de gedachtewisseling van de commissie Media in februari 2014 met Norkring over de technische mogelijkheden en beperkingen in het radiolandschap (*Parl.St.* VI.Parl 2013-14, nr. 2524/1, pagina 6): “Zo zijn de bestaande zenders ingepast in een Europees frequentieplan, het plan van Genève van 1984. Als men daar een 100 watt-zender in wil onderbrengen – typisch een lokale zender – dan moet er een coördinatieprocedure worden opgezet met alle burens tot 140 kilometer rond de zender. Dat betekent voor Vlaanderen, gezien de omvang, met iedereen en met alle buurlanden. Gaat het over een 10 kW-zender, zoals Qmusic en voor VRT, dan loopt de coördinatieprocedure tot 380 kilometer. Een nieuwe zender met dat vermogen inplanten heeft derhalve een cascade-effect van herplanning tot gevolg voor buurlanden tot op 380 kilometer. De bewegingsvrijheid is dus uiterst beperkt. Er zijn ook nog andere parameters, die verband houden met de bestaande zenders. De grootvermogenzenders staan typisch op torens van ongeveer 200 meter. Zelfs al zou de bouwvergunning niet meteen een probleem vormen, dan nog moet het ook economisch mogelijk en leefbaar zijn. Derhalve valt men terug op bestaande infrastructuur. Voor grote zenders is dat een belangrijke randparameter. Men moet ook rekening houden met de bestaande antenne-infrastructuur. Als uit het zerobase-onderzoek zou blijken dat andere antennepatronen nodig zijn, moeten de meeste antenne-installaties aangepast worden, wat een gigantische investering behelst. Vooral voor grote en dure installaties is dat bijna onmogelijk. Meerdere zenders op één mast moeten hetzelfde antennepatroon hebben. Multipatternantennes zijn mogelijk, maar elke antenne neemt plaats in op de mast en dus zijn te veel verschillende patronen in verschillende richtingen niet mogelijk. Volledig zero base gaan, is dus eigenlijk alleen mogelijk op Europese schaal. Een Vlaamse zero base moet zich noodgedwongen beperken tot een optimalisatie van het plan van Genève. Ook Nederland is bij zijn zero base vanuit dat plan gestart.” (dixit de ingenieur van Norkring).

²¹ Advies Sectorraad Media (10 juni 2014) ‘naar een nieuw radiolandschap in 2016’.

II. NAAR EEN NIEUW RADIOLANDSCHAP

Regeerakkoord 2014²²

“Het nieuwe radiofrequentieplan van 2016 moet zorgen voor een divers en economisch leefbaar radiolandschap zodat alle erkende radiozenders maximaal beluisterbaar zijn in hun zendgebied. Lokale radiozenders zijn verbindend. We evalueren ook de vereisten en vergoedingen voor erkenning en zendvergunning, onder meer op hun doelmatigheid en controleerbaarheid. We nemen een daadkrachtige houding aan tegenover storingen van Vlaamse radio-omroepen door (piraat) radio's uit binnen- en buitenland. Er wordt onderzocht in welke mate het huidige radiolandschap naar frequentiegebruik toe kan worden geoptimaliseerd. Private radiozenders die een extra inspanning leveren voor de Vlaamse muziekindustrie, krijgen een stimulans van de Vlaamse overheid. We zetten in op de digitalisering van de radiosector en kiezen daarbij voor de meest toekomstgerichte technologie die breed verspreid is in de Europese Unie.”.

Beleidsnota minister Gatz²³

“In de komende legislatuur wil ik werk maken van een nieuw radiolandschap. Ik zal daarom op korte termijn starten met de juridische voorbereiding van een nieuwe erkenningsronde voor radio-omroeporganisaties en met het uitwerken van een goed en evenwichtig frequentieplan, zodat we in Vlaanderen kunnen evolueren naar een leefbaar en duurzaam radiolandschap, waarbij niet enkel FM maar ook andere vormen van radio en/of muziek luisteren bijzondere aandacht krijgen en waarbij een vlotte overgang van analoog naar digitaal mogelijk wordt gemaakt. Hierbij zal ook de nodige aandacht worden geschonken aan optimale afstemming van frequentieplannen met de andere Gemeenschappen en de buurlanden. Het nieuwe frequentieplan moet zich enten op een nieuw kader voor radio in Vlaanderen. Daarom zal ik de relevante decretale bepalingen evalueren. Hierbij zal ik zowel aandacht hebben voor een eenvoudige en rechtszekere erkenningsprocedure als voor een realistische indeling van de diverse radiocategorieën. Ook moeten tijdelijke initiatieven rond radio alsook kleinschalige initiatieven, gericht op specifieke doelgroepen en kleine niche-initiatieven binnen de herziening van dit decretaal kader een plaats krijgen.”.

Impactstudie wijziging radiolandschap door Econopolis²⁴

In opdracht van het Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media van de Vlaamse overheid heeft Econopolis in 2015 een studie uitgevoerd die enerzijds de gevolgen in kaart brengt van bepaalde radioscenario's over de openbare omroep en anderzijds digitale radio betreft. Dat leidde tot het rapport 'Impactstudie wijziging radiolandschap'. Het onderzoek kaderde in de beleidsvoorbereidende werkzaamheden die te maken hadden met de nieuwe beheersovereenkomst met de VRT. Het rapport zoomt in op het belang van radio in Vlaanderen, de waarde van de publieke radio-omroepen, de mogelijke financieel-economische impact van een nieuwe landelijke zender (via overdracht of nieuwe ruimte op de FM-frequentie) en het belang van ontwikkeling van DAB.

In het kader van een vernieuwd radiolandschap werd ook onderzocht welke de mogelijke rol is die de overheid kan en moet spelen om de digitalisering van het radiolandschap te bewerkstelligen. Dit onderzoek toont aan dat DAB+ een belangrijk onderdeel vormt in het realiseren van een digitale shift en dat voor een succes-

²² Regeringsverklaring van de Vlaamse Regering (*Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 31/1, pagina 123).

²³ Beleidsnota Media 2014-2019 van minister Sven Gatz (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 128/1, pagina 26).

²⁴ 'Impactstudie wijziging radiolandschap' uitgevoerd door Econopolis (oktober 2015).

volle migratie naar digitale radio, naast overheidsincentives, vooral nood is aan een industriële consensus.

Een andere belangrijke conclusie van dit rapport betreft de haalbaarheid van een vierde landelijke commerciële radiozender. Volgens de onderzoekers kunnen er grote vragen gesteld worden bij de technische mogelijkheden omdat er op de FM-band geen plaats is voor een kwalitatief frequentiepakket dat een landelijke dekking kan garanderen. Deze analyse werd trouwens ook bevestigd in een onderzoek van de technici van de administratie Media zoals blijkt uit het antwoord op een parlementaire vraag van Karin Brouwers aan minister Gatz.²⁵ Ook de verkoop van een VRT-radiozender werd grondig onderzocht in de Econopolisstudie maar bleek meer problemen dan oplossingen op te leveren zowel, voor de openbare omroep als voor de totale mediasector.²⁶

Nog grotere bedenkingen uitten de onderzoekers met betrekking tot de wenselijkheid van een vierde landelijke commerciële radio. De economische gevolgen voor zowel de bestaande radiozenders van de openbare omroep als die van de commerciële zenders zouden aanzienlijk zijn. Toewijzing van nieuwe frequenties betekent immers dat alle zenders moeten investeren in communicatie met hun luisteraars zodat die hun favoriete zenders terugvinden op de FM-band. Bovendien bleek uit de hoorzitting met de reclamesector²⁷ dat ook zij geen vragende partij zijn voor een bijkomende landelijke radiozender.

Kortom, het sop is de kool niet waard omdat de investering voor één nieuwe landelijke analoge FM-speler wellicht pas na jaren zal beginnen te renderen aangezien er opnieuw een luisterpubliek zal moeten worden opgebouwd dat op zijn beurt zal moeten zorgen voor vertrouwen van adverteerders. Bovendien zullen alle mediahuizen inkomsten verliezen doordat de reclametarieven zullen dalen onder impuls van de nieuwe zender die als prijsbreker zal fungeren.

²⁵ Antwoord van minister Gatz op de vraag om uitleg nr. 758 van Karin Brouwers van 21 januari 2016: "Ondertussen werd door mijn administratie technisch onderzocht of nieuwe commerciële landelijke frequentiepakketten op de FM-band kunnen worden gecreëerd, met het oog op het organiseren van meer diversiteit. De resultaten van dit onderzoek zijn helaas niet positief. De FM-band is immers dermate verzadigd dat het creëren van een bijkomend landelijk net dat aan kwalitatief hoogstaande normen voldoet, weinig realistisch lijkt. Je kunt theoretisch wel aan een soort zerobased oefening werken, maar dit veronderstelt een grote coördinatieronde met het buitenland waardoor de kans op slagen snel slinkt en we dit niet kunnen garanderen binnen deze legislatuur. Ondertussen tikt de klok voor digitale radio verder. Dit neemt niet weg dat ik bereid ben om bijkomende technische voorstellen – van wie dan ook – te laten onderzoeken op haalbaarheid."

²⁶ Idem: "Uit deze studie, die u kunt terugvinden op de website van het departement, bleek dat de opbrengsten uit een verkoop van een VRT-net niet in verhouding staan tot de minderinkomsten op lange termijn die een privatisering met zich meebrengen."

²⁷ Hoorzitting van 17 maart 2016 over de macro-economische effecten van commerciële reclame.

III. TOEKOMSTGERICHT VLAAMS RADIOBELEID

De belangrijkste doelstelling van het Vlaamse radiobeleid moet zijn om 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. Kortom: een divers, duurzaam en leefbaar radiolandschap tot stand brengen.

We hebben daarom op zeer korte termijn nood aan een toekomstgericht radiobeleid dat inzet op technologische vernieuwing, een aangepast regelgevend kader met sterke inhoudelijke accenten en een aangepast handhavingbeleid maar vooral een stimuleringsbeleid voor een versnelde digitalisering van het radiolandschap.

1. Technologische vernieuwing via verfijning van huidige FM-frequentieplan gekoppeld aan versnelde digitalisering

De huidige FM-band garandeert slechts aan acht landelijke zenders een zogenaamd landelijke dekking in Vlaanderen onder meer door de hergebruikafstand van de FM-frequenties (om een ruisvrije ontvangst te hebben kan een frequentie voor een grote zender in principe pas na 300 km opnieuw gebruikt worden).²⁸ En zelfs dat is ambitieus in het huidige kader aangezien bijvoorbeeld JOE fm en Nostalgie zeker niet in heel Vlaanderen goed te beluisteren zijn.

Wellicht is dit de laatste FM-erkenningsronde want de overheid en de sector hebben er alle belang bij om een analoge switch-off voor de FM-radio door te voeren in de komende legislatuur (bijvoorbeeld in 2020). Niet enkel wegens de technische beperktheden van FM maar ook en vooral omdat FM een verouderde en energieverslindende technologie is voor radio-uitzendingen. De Europese Commissie dringt er in het kader van de Digitale Agenda 2020 bij de lidstaten op aan om de digitalisering van de radiosector versneld door te voeren zodat de FM-frequenties voor andere digitale toepassingen kunnen gebruikt worden. Noorwegen besliste daarom om al in 2017 te stoppen met FM-uitzendingen voor alle grote radiozenders.²⁹ Ook in andere landen worden de voorbereidingen gestart.

In afwachting van de afschakeling van de analoge FM-band moet Vlaanderen uiteraard wel maximaal gebruik blijven maken van de toegewezen FM-frequenties. Het niet gebruiken zorgt voor verlies aan mogelijkheden voor de radiozenders. Frequenties zijn immers een schaars goed en dus moeten ze optimaal benut blijven om tot een kwalitatief en complementair radiolandschap te komen.

Het huidige frequentieplan vertoont een aantal gebreken waardoor de leefbaarheid van vooral lokale radio's in het gedrang komt. Maar het huidige FM-radiolandschap is er niet van vandaag op morgen gekomen en vergde jarenlange inspanningen en investeringen³⁰, wat voor de makers, zowel van landelijke als van regionale/lokale radio-omroepen, vaak gepaard gaat/ging met verlies. We mogen dit landschap dan ook niet drastisch verstoren. We moeten er wel voor zorgen dat iedere speler die gebruikmaakt van frequenties, een aantoonbare publieke waarde creëert en/of een rendabele economische activiteit uitoefent. De indieners dringen daarom aan op een verfijning van het huidige frequentieplan, dit wil zeggen dat er verder gewerkt wordt met de huidige frequenties die aan Vlaanderen zijn toegewezen. Aangezien in de Franse Gemeenschap de huidige vergunningen aflopen in 2018 biedt dit misschien mogelijkheden om een aantal conflictueuze frequentieproblemen op te

²⁸ Verslag van de gedachtewisseling van de commissie Media in februari 2014 met Norkring over de technische mogelijkheden en beperkingen in het radiolandschap (*Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2524/1, pagina 6-8).

²⁹ <http://radio.no/2015/04/norway-to-switch-off-fm-in-2017/>.

³⁰ Bijvoorbeeld inzake een zenderpark, content, dj's, technici, regie, studio's, infrastructuur, promotie, licentievergoedingen enzovoort.

lossen binnen België zonder zware coördinatieakkoorden met de buurlanden te moeten starten.

Digitalisering van het radiolandschap is niet alleen nodig wegens de beperkingen van de analoge FM-band maar ook omdat dit medium een betere luisterkwaliteit biedt en extra kansen inzake uitgesteld luisteren (naar analogie met uitgesteld tv-kijken), luisteren on demand in functie van de noden van de Vlaamse consumenten (bijvoorbeeld luisteren naar verkeersinformatie/nieuws/weerbericht op zelf gekozen momenten), meesturen van grafische informatie, delen van fragmenten en vooral het uitbreiden van het aanbod aan Vlaamse radiozenders zodat het hele ecosysteem leefbaar blijft en we de luisteraars eigen Vlaamse programma's kunnen aanbieden. Dankzij de verdere digitalisering zal er immers plaats komen voor nieuwe spelers en nieuwe initiatieven voor specifieke doelgroepen.

Hoe groter het aanbod aan digitale radiozenders, hoe meer mensen geneigd zullen zijn om een digitaal radiotoestel te kopen. Ook in andere Europese landen worden gelijkaardige beleidsbeslissingen genomen (Nederland, Denemarken, Noorwegen, Groot-Brittannië enzovoort). Vlaanderen mag deze trein niet missen omdat we dan bijvoorbeeld inzake verkeersinformatie in een problematische geïsoleerde situatie zouden belanden, wat we ons als transitland niet kunnen veroorloven. We hebben trouwens geen tijd te verliezen: "Voor Vlaanderen is het oppassen, want als de omliggende landen de oefening maken vóór Vlaanderen zijn frequenties heeft vastgelegd, zijn we te laat. Ook voor digitale radio geldt 'first come, first served'. Er kunnen slechts frequenties worden uitgedeeld tot alles vol zit.", aldus de Norkring-ingenieurs.³¹

De digitalisering heeft ten slotte ook een positief effect op de reclame-inkomsten omdat er meer luisteraars zullen zijn als de kwaliteit van de uitzendingen en het aanbod toeneemt. Grotere marktaandeelen resulteren in hogere reclame-tarieven maar ook de introductie van targeted advertising zal de reclame-inkomsten verhogen. De commerciële inkomsten van de tevreden adverteerders zijn ook goed voor de muzieksector want de auteursrechten en naburige rechten worden berekend op basis van die commerciële inkomsten. Hoe meer succes de landelijke radio's hebben, hoe meer middelen er dus naar de auteurs, componisten en artiesten gaan. Vlaamse radiozenders zijn bovendien ook belangrijk als platform voor Vlaamse kunstenaars en artiesten om hun artistieke producten voor te stellen aan het publiek.

Om de digitale switch te kunnen maken, moeten alle beschikbare digitale pakketten ter beschikking gesteld worden en dat is nu nog niet het geval.³² De indieners roepen de overheid dan ook op om hiertoe de nodige technische maatregelen te treffen. Het monopolie van Norkring inzake DAB en DAB+ dient in dat verband ook geëvalueerd te worden want misschien werkt hun prijszetting belemmerend voor nieuwe initiatiefnemers en al zeker voor lokale radio's. De indieners stellen daarom voor om op zeer korte termijn een benchmarkstudie te laten maken naar het gebruik van marktconforme prijzen voor digitale radio-uitzendingen in onze in buurlanden. De resultaten van deze bevraging kunnen ook gebruikt worden bij de onderhandelingen over een nieuw contract tussen de VRT en Norkring, want het huidige contract loopt af in 2019.

³¹ Verslag van de gedachtewisseling van de commissie Media in februari 2014 met Norkring over de technische mogelijkheden en beperkingen in het radiolandschap (*Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2524/1, pagina 8).

³² Zie verder in verband met aanbeveling Econopolis over MUX (Multiplex).

Immers, in de huidige beheersovereenkomst met de VRT is uitdrukkelijk opgenomen³³:

- de VRT zet met radio in op digitalisering, zowel via DAB+, digitale televisie, als via internet;
- de VRT werkt mee aan een sectorgedragen initiatief om de technische transitie van FM naar DAB+ te maken;
- de VRT biedt haar vijf radionetten aan via FM broadcasting zolang er geen algemene FM switch-off is.

Ook voor de lokale radio's zullen DAB en DAB+ in de nabije toekomst bruikbaar zijn: "Ofcom heeft ter zake onderzoek verricht, onder meer naar kosten. Die studie noemt officieel 'Report on a possible low-cost DAB platform for small stations' en is op de website van Ofcom terug te vinden. De studie dateert van augustus 2013 en gaat uit van een concept waarmee een lokale radio met eigen zender in het landschap van DAB kan worden ondergebracht. Er wordt gebruikgemaakt van een pc om de volledige encoding van het DAB-sigitaal te maken. Het is een pc met een versterker achter. Er is dus geen volledige zender meer nodig. De kwaliteit en bedrijfszekerheid is niet wat de landelijke radio verwacht, maar kan perfect matchen met de verwachtingen van een lokale radio: pc, versterker, een filter en een antenne. Die zendinstallatie is budgettair heel vergelijkbaar met wat er in FM geïnvesteerd wordt.", aldus Norkring.³⁴

Om al deze redenen onderschrijven de indieners deze essentiële voorwaarden om de digitalisering te laten slagen zoals geformuleerd in de Impactstudie van Econopolis³⁵:

1. het creëren van een industrieconsensus in Vlaanderen rond DAB+ omdat er voorlopig nog geen consensus is rond de netto-impact van DAB+ op het radiolandschap;³⁶
2. de noodzaak voor coördinatie tussen Vlaanderen en de Franse Gemeenschap omdat de penetratie van DAB+ in belangrijke mate zal gebeuren via de verkoop van nieuwe wagens. Gezien de autoverkoop op heel België gericht is zal DAB+ -radio als standaard in de nieuwe auto's sneller tot stand komen wanneer beide landsgedeelten een gelijkaardige strategie en tijdslijn toepassen voor DAB+. Ook de installatie van adapters voor de bestaande auto's zal via deze markt georganiseerd moeten worden;

³³ Beheersovereenkomst 2016-2020 tussen de Vlaamse Gemeenschap en de VRT, pagina 29.

³⁴ Verslag van de gedachtewisseling van de commissie Media in februari 2014 met Norkring over de technische mogelijkheden en beperkingen in het radiolandschap (*Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2524/1, pagina 14).

³⁵ Impactstudie van Econopolis, pagina 59.

³⁶ Zo vond er begin april nog een Europese conferentie plaats van the Digital Radio Mondiale (DRM) Consortium over de mogelijkheden van DRM, zie website www.drm.org: "Digital Radio Mondiale™ (DRM) is the universal, openly standardised digital broadcasting system for all broadcasting frequencies. The DRM standard comprises of two major configurations: 'DRM30' intended for broadcasts on short, medium and long wave up to 30 MHz and providing large coverage areas and low power consumption. The configuration for the VHF bands above 30 MHz is called 'DRM+', tailored for local and regional coverage with broadcaster-controlled transmissions. All DRM configurations share the same audio coding, data and multimedia services, service linking, multiplexing and signalling schemes. DRM provides high quality sound combined with a wealth of enhanced features: Surround Sound, Journaline text information, Slideshow, EPG, and data services."

Norkring daarentegen ziet helemaal geen alternatief in DR : "DRM werd initieel als norm ontwikkeld om de middengolf en de lange golf digitaal te maken. De norm is er, maar het succes ervan is zo mogelijk nog kleiner dan initieel voor DAB. Men vindt er helemaal geen ontvangers van en de facto ligt de midden- en lange golf in Vlaanderen al stil. Veel capaciteit zat er niet in: één middengolffrequentie kon worden vervangen door één digitaal kanaal. Eén zender kon wel een groot gebied beslaan, maar het blijft bij één kanaal en niet 27 zoals mogelijk is met DAB en DAB+.

DRM+ moest de uitbreiding van DRM worden om te matchen in de FM-band. Er zijn geen ontvangers en als men DRM+ wil doorvoeren moet men een FM-frequentie opofferen om die DRM+ te plaatsen. Voor elke zender die er digitaal in kan, moet er een analoge uit. DAB en DAB+ kunnen gewoon naast de FM-band bestaan. Het probleem deed zich ook voor met DRM waar de analoge AM moest worden stilgelegd om digitaal DRM te kunnen opstarten." (dixit de Norkringingenieurs tijdens de gedachte-wisseling in de Mediacommissie in februari 2014, pagina 13).

3. het vrijmaken van de commerciële MUX. Er zijn reeds aanvragen voor de helft van de achttien kanalen en bijkomende interesse van onder meer buitenlandse radionetten. Terwijl de grote Vlaamse commerciële radiogroepen tot nu een eerder afwachtende houding aannemen, is er nood aan een bevestiging dat de grootste zenders ook vanaf het begin op de MUX aanwezig zullen zijn. Een oplossing voor de huidige kip-of-eikwestie kan een incentive vanuit de overheid zijn die in Nederland toegepast wordt. Daar wordt één extra DAB+-kanaal voorzien voor elk bestaand radionet dat ook op DAB+ uitzendt;
4. een industrie-actie voor beschikbaarheid van radionetten op het internet. Een 'Radio-player'-initiatief, als platform voor digitale zenders, zou net zoals in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland ook in Vlaanderen een meerwaarde betekenen;
5. mediagroepen hebben belang bij een snelle, gezamenlijke overgang van FM naar DAB+, dus moet er op korte termijn een duidelijke principiële beleidsbeslissing genomen worden die de richting aangeeft.

Uit het advies van de Sectorraad Media uit 2014 onthouden we deze belangrijke aanbevelingen voor een succesvolle digitale omschakeling:

1. het vastleggen van een eenduidige strategie op langere termijn, met inbegrip van een roadmap en deadlines voor de verschillende implementatiefases;
2. overleg met andere (buur)landen en binnen de Europese Unie in functie van het onderzoeken en waar nuttig overnemen van best practices³⁷;
3. een structurele dialoog tussen alle betrokken partners (radio-omroepen, gebruikers, investeerders, netwerkoperatoren, reclamemakers, productontwikkelaars enzovoort) over alle aspecten van de omschakeling, en een gezamenlijke implementatie van de roadmap door alle stakeholders;
4. het voorzien van incentives (zowel financiële als andere) om DAB+ aantrekkelijk te maken voor omroepen en gebruikers, bijvoorbeeld het koppelen van de landelijke analoge licenties aan DAB+, het promoten van hybride ontvangsttoestellen, het creëren van de juiste voorwaarden voor het in de markt zetten van de juiste toestellen enzovoort;
5. het is niet zinvol te investeren in digitalisering zonder een draagvlak bij de huidige spelers, er moet daarom doorheen heel het proces richting digitalisering ook voldoende aandacht blijven voor de financiële leefbaarheid van de sector;
6. er moet over gewaakt worden dat Vlaanderen geen blind spot wordt, niet alleen voor radio, maar ook pan-Europese datadiensten zoals verkeersinformatie.

2. Aangepast regelgevend kader met sterke inhoudelijke accenten gekoppeld aan een effectief en efficiënt handhavingsbeleid

De uitgangspunten in het regeerakkoord zijn duidelijk: de radiozenders die een nieuwe erkenning en frequentie krijgen, moeten resulteren in een economisch leefbaar radiolandschap. Dit wil zeggen dat alle erkende radiozenders maximaal te beluisteren moeten zijn in voldoende groot of homogeen zendgebied.

De indeling van het toekomstige radiolandschap zou volgens de indieners als volgt kunnen zijn:

- landelijke radiozenders:
 - a) de radiozenders van de openbare omroep VRT zoals vastgelegd in de beheersovereenkomst 2016-2020: Radio 1, Radio 2, Klara, MNM en Studio Brussel;
 - b) drie commerciële landelijke radiozenders: Qmusic, JOE fm en Nostalgie;
- niet-landelijke radiozenders:
 - a) commerciële netwerkradio's;
 - b) gemeenschapsradio's;
 - c) campusradio's.

³⁷ Zo is er een Europees project van een consortium van de omroepen om ervoor te zorgen dat alle ontvangers op de markt free to air een digitale ontvanger aan boord krijgen: auto's, tablets, smartphones enzovoort. Ze zijn vooralsnog uitgerust met FM, maar met een simpele chip zijn ze klaar voor ontvangst van digitale technologie.

De vergunningen voor de huidige drie landelijke commerciële radiozenders (Qmusic, JOE fm, Nostalgie) worden een laatste keer én beperkt in de tijd verlengd op voorwaarde dat ze voldoen aan enkele strikte voorwaarden die bijdragen tot de realisatie van de globale doelstelling van het radiobeleid. Zo zullen zij verplicht worden om onmiddellijk te starten met digitale radio-uitzendingen via DAB+. Een optimalisatie van hun frequenties binnen het huidige FM-frequentieplan moet onderzocht worden.

De indieners willen voldoende kwalitatieve FM-frequenties beschikbaar houden voor gemeenschapsradio's en zijn daarom geen voorstander van een vierde landelijke commerciële radiozender.

De frequenties van de huidige ketenradio's moeten zodanig herschikt en geoptimaliseerd worden dat ze in combinatie met een verplichting om ook digitaal uit te zenden een bijna landelijk zendbereik kunnen behalen.³⁸ Maximaal een vijftal frequentiepakketten voor complementaire netwerkradio's zouden op die manier uitgereikt kunnen worden. Deze complementariteit zien de indieners vooral op inhoudelijk-muzikaal vlak. Het kan niet de bedoeling zijn om dergelijke semi-landelijke frequentiepakketten toe te wijzen aan radiozenders met vergelijkbare inhoudelijke profielen. Er zijn immers voldoende interessante muziekprofielen voor specifieke doelgroepen, bijvoorbeeld Vlaamse populaire muziek, dancemuziek, oldies, seniorenmuziek enzovoort. Dit sluit ook aan bij een andere afspraak uit het regeerakkoord: "Private radiozenders die een extra inspanning leveren voor de Vlaamse muziekindustrie, krijgen een stimulans van de Vlaamse overheid.". Ook in Nederland werden er dergelijke clausules in de wetgeving ingebouwd om de diversiteit van de grotere radio-omroepen te behouden.³⁹ Indien de netwerkprofielen niet ingevuld worden tijdens een eerste beauty contest kan er in een volgende ronde geopteerd worden voor een wijziging in de gekozen radioprofielen.

Andere erkenningsvoorwaarden kunnen zijn: verplichting tot een bepaald percentage live-uitzendingen, een realistisch businessplan met aanduiding van het potentiële bereik enzovoort.

Qua reclamewerving moeten deze netwerkradio's ook complementair zijn.⁴⁰ Het kan immers niet de bedoeling zijn dat deze radio's de lokale/regionale reclamemarkt – die al zwaar onder druk staat – afromen. Ze moeten zich vooral richten op nationale publiciteit aangevuld met inkomsten van evenementen die ze organiseren om hun luisteraars aan zich te binden. Dit financieringsmodel wordt nu al met succes toegepast door TOPradio en Family Radio.

De indieners van deze conceptnota blijven veel belang hechten aan de verbindende functie van onafhankelijke lokale radio's voor het gemeenschapsleven in een gemeente of stad. Immers, het belang van lokale nieuwsgaring voor de kracht van een lokale democratie mag niet onderschat worden. Des te beter burgers

³⁸ Van de huidige netwerkradio's zijn enkel HitFM, C-Dance, Trendy FM, Goeiedag, RGR, CityMusic en de stadsradio's nog niet aanwezig op DAB+.

³⁹ Concreet voor de commerciële landelijke radiozenders werden er negen kavels afgebakend die via veiling werden toegewezen. Deze zenders hebben wel geen volledige landelijke dekking over het hele Nederlandse grondgebied maar de grote steden worden wel bereikt. Van de negen zijn er vier ongeclausuleerd (er zijn geen restricties opgelegd), vijf zijn wel geclausuleerd, dit wil zeggen dat er duidelijke restricties zijn opgelegd qua inhoudelijk/muzikaal profiel. Bijvoorbeeld de Oldieszender waar 95% van de muziek vijf jaar oud moet zijn en slechts 5% van de gespeelde muziek jonger dan vijf jaar); de Nieuwszender die louter nieuwsuitzendingen brengt; een alternatieve zender die jazz en klassiek brengt en een zender die enkel Nederlandse en Europese muziek brengt in een verhouding 70% Nederlands/30% Europees. Radiobedrijven mochten maar eigenaar zijn van twee kavels (een ongeclausuleerde en een geclausuleerde). Sinds 2016 werd een wetwijziging doorgevoerd en mag een radiobedrijf vier kavels in handen hebben.

⁴⁰ Om economisch leefbaar te zijn moet een landelijke radio minstens 5% van de nationaal beoogde doelgroep van de betrokken omroep kunnen bereiken om voldoende reclame-inkomsten te kunnen opleveren.

geïnfomeerd worden over wat er reilt en zeilt in hun directe omgeving, des te meer zullen lokale bestuurders aangezet worden om transparant te besturen en te communiceren.

De huidige zendgebieden en beperkingen inzake het zendvermogen zijn niet meer aangepast aan de realiteit.⁴¹ Zoals boven geschetst zijn er nog slechts een 80-tal echte onafhankelijke lokale radiozenders overgebleven, onder meer wegens deze beperkingen. Dankzij een hoger zendvermogen dat rekening houdt met moderne bouwtechnieken en met storende factoren waaronder wifi-modems en groter zendgebied (met minimaal 75.000 inwoners) moeten de gemeenschapsradio's in staat zijn om een leefbare werking uit te bouwen op basis van lokale reclamewerving. De Vlaamse overheid moet zich engageren om voor deze gemeenschapsradio's een bulkovereenkomst af te sluiten voor het betalen van hun auteursrechten want die nemen momenteel een erg grote hap uit hun budget terwijl ze niet gebaseerd zijn op luistercijfers omdat deze niet gemeten kunnen worden. Per luisteraar betalen deze zenders momenteel meer auteursrechten dan de landelijke en ketenradio's en dat kan niet de bedoeling zijn.⁴² Het afsluiten van een bulkovereenkomst met persagentschap Belga moet op een gelijkaardige manier onderzocht worden.

Ook deze zenders moeten zich kunnen voorbereiden op de afschakeling van de FM-band. De Vlaamse overheid moet hen daarbij helpen door goedkopere tarieven aan te bieden voor DAB+-uitzendingen. In afwachting daarvan kunnen zij genieten van een voorrangsregel ten opzichte van de netwerkradio's bij de toekenning van de FM-frequenties en dus met behoud van hun huidige frequentie indien zij aan alle erkenningsvoorwaarden voor een gemeenschapsradio beantwoorden. In de centrumsteden moeten deze gemeenschapsradio's minstens de hele agglomeratie kunnen bereiken maar in deze steden is het wenselijk dat er meer dan één dergelijke onafhankelijke radio-omroep wordt erkend om de pluriformiteit alle kansen te geven. Uiteraard moeten zij aan inhoudelijke voorwaarden voldoen.

De focus van de gemeenschapsradio's moet immers prioritair liggen op hetgeen leeft in hun stad, gemeente of streek. Dat kan gebracht worden in traditionele nieuwsbulletins of in programma's waar mensen uit de streek aan het woord komen of via live sportverslaggeving. Samenwerking met regionale televisie en regionale geschreven pers voor de regionale nieuwsgaring en berichtgeving kan tot een win-win leiden voor alle samenwerkende partijen in deze crossmediale tijden.

De nieuwe erkenningen voor de netwerkradio's en de gemeenschapsradio's zullen toegekend worden na een inhoudelijke evaluatie van het aanvraagdossier door de VRM, een zogenaamde beauty contest.

Wat betreft de decretale erkenningsvoorwaarden voor de netwerkradio's en de gemeenschapsradio's sluiten de indieners zich in hoofdzaak aan bij de aanbevelingen die de Sectorraad Media formuleerde op basis van de KPMG-studie:

- het invoeren van een criterium inzake reeds aanwezige radio- en media-ervaring en materiële en technische uitzendmogelijkheden;
- het voorleggen van een realistisch businessplan;
- de zenders moeten er zich bij het toekennen van de erkenning toe verbinden om de wetgeving op de auteurs- en naburige rechten te respecteren;

⁴¹ Het zendvermogen is bijvoorbeeld niet meer aangepast aan de moderne woningen waar meer wordt gebruikgemaakt van beton, staal en beter isolerend glas.

⁴² Minimaal 1500 euro per jaar betalen de lokale radiozenders aan Sabam, in centrumsteden ligt dit bedrag zelfs nog aanzienlijk hoger. Voor de billijke vergoeding moet aan Simim een forfaitair bedrag van 527 euro per jaar betaald worden door elke lokale radio. Voor internetstreaming moet nog een bijkomende jaarlijkse vergoeding van enkele honderden euro betaald worden aan Sabam. Daarbovenop komen nog de kosten voor een straalverbinding waarvoor een jaarlijkse vergoeding van 640 euro aan BIPT (Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie) moet worden betaald per straalverbinding.

- er is aandacht voor het programmeren van Belgisch en Nederlandstalig werk, zonder daarom met quota te werken;
- de ervaring van de radiomakers wordt in aanmerking genomen bij de evaluatie van een kandidatuur;
- er wordt naar diversiteit gestreefd van de formats bij het toekennen van de radiolicenties;
- alle rechtspersonen die een aanvraag indienen mogen geen schulden hebben bij de fiscus, btw, RSZ (Rijksdienst voor Sociale Zekerheid) en de beheersvennootschappen;
- alle rechtspersonen die een erkenning krijgen/hebben, moeten later bij eventuele overname of wijzigingen in de structuur die laten goedkeuren door de mededingingsautoriteiten en de VRM.

Voor de gemeenschapsradio's gelden nog volgende bijkomende erkenningsvoorwaarden⁴³:

- voornamelijk werken met vrijwilligers, ook in hun bestuur en algemene vergadering, wat uiteraard niet betekent dat deze vrijwilligers niet op een professionele manier ondersteund mogen worden;
- een uitgesproken non-profitkarakter met als primaire doelstelling activiteiten van openbaar of particulier belang ontplooiën zonder commercieel of geldelijk winstoogmerk en financieel onafhankelijk opereren van andere radiozenders (in concreto: een vzw-statuut hebben);
- het maatschappelijke doel van de rechtspersoon bestaat hoofdzakelijk in het verzorgen van radioprogramma's in het toegekende verzorgingsgebied. De lokale radio-omroeporganisaties kunnen alle activiteiten verrichten die rechtstreeks of onrechtstreeks aansluiten bij de verwezenlijking van hun maatschappelijke doel. De Vlaamse Regering verleent de erkenning op basis van de volgende criteria: de concrete invulling van de informatie over het eigen verzorgingsgebied in het programma-aanbod en de aantoonbare en beschreven band die is opgebouwd met de lokale gemeenschap. Zo moet de maatschappelijke zetel van de rechtspersoon ofwel in de lokaliteit liggen waar men de vergunning voor aanvraagt of in een van de buurgemeenten;
- dagelijks een aanbod brengen van lokale informatie met aandacht voor de aankondiging en verslaggeving van sociaal-culturele, sportieve, economische en politieke gebeurtenissen in het verzorgingsgebied en daarvoor over een redactie beschikken met een redactiestatuut dat voldoende waarborgen biedt inzake journalistieke deontologie, onpartijdigheid en redactionele onafhankelijkheid;
- voor het nationale en internationale nieuws kunnen zij een beroep doen op berichten die aangeleverd worden door een redactie die door haar redactiestatuut voldoende waarborgen biedt inzake journalistieke deontologie, onpartijdigheid en redactionele onafhankelijkheid (zoals bijvoorbeeld het persagentschap Belga).

Daarnaast moet de regelgeving ook aangepast worden zodat de VRM meer instrumenten krijgt voor een efficiënt en effectief handhavingsbeleid:

- zendvergunningen zullen enkel van eigenaar kunnen veranderen na goedkeuring door de VRM om het 'verhandelen' te verhinderen;
- er moet permanent toezicht worden gehouden op de naleving van het volledige 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;

⁴³ Deze erkenningsvoorwaarden kunnen dan weer geschrapt worden: de dagprogrammering van de lokale radio-omroeporganisatie bevat minstens drie journaals, die gericht zijn op het verzorgingsgebied; voor de journaals is een hoofdredacteur verantwoordelijk, elk journaal bevat ook lokale onderwerpen; als een lokale radio-omroeporganisatie met andere radio-omroeporganisaties samenwerkt, mag die samenwerking in geen geval als gevolg hebben dat de onafhankelijkheid van de berichtgeving in het gedrang komt.

- ook de controle op de naleving van de zendvermogens van de zendinstallaties moet verbeterd worden.

Het toekennen van het huidige statuut van gemeenschapsradio's heeft de verwachtingen niet ingelost.⁴⁴ Nochtans is er zeker een behoefte aan een apart statuut voor radio's met een maatschappelijke en educatieve meerwaarde. Zeker in hogescholen of universiteiten die mediagerelateerde opleidingen aanbieden, kunnen dergelijke campusradio's zich ontwikkelen tot een laagdrempelige praktische aanvulling als educatief medialab.⁴⁵ Vandaar dat de indieners voorstellen om dit statuut aantrekkelijker te maken door bovenop de erkenningsvoorwaarden die hierboven werden opgesomd nog enkele bijkomende erkenningsvoorwaarden te koppelen aan bijkomende voordelen:

- de vergunning moet aangevraagd worden door een rechtspersoon verbonden aan een opleidingsinstelling om misbruiken van dit statuut uit te sluiten;
- de zendtijd moest besteed worden aan programma's die betrekking hebben op informatie, educatie, cultuur (met inbegrip van muziek uiteraard) en burgerparticipatie die gericht zijn op de doelgroep van hun verzorgingsgebied;
- de Vlaamse overheid faciliteert een tariefvermindering bij de beheersvennootschappen die de auteursrechten innen zoals Sabam en Simim door middel van het afsluiten van bulkovereenkomsten;
- een voorkeursbehandeling genieten bij de toewijzing van de laagvermogen FM-frequenties (maximaal 50 watt ERP = uitgestraald vermogen) alsook het ter beschikking stellen van digitale uitzendmogelijkheden.

⁴⁴ Zie boven. Opvallend is bovendien dat de twee grote pleitbezorgers voor gemeenschapsradio, namelijk Radio Scorpio uit Leuven en Radio Centraal uit Antwerpen zelf geen erkenning hebben aangevraagd. Ook FM Brussel, dat door de Vlaamse Regering wordt gefinancierd door middel van subsidies, heeft zo'n aanvraag niet ingediend.

⁴⁵ Bijvoorbeeld Urgent, Stereo03 van de Universiteit Antwerpen, Supo van Thomas Morehogeschool in Mechelen, XL Air VUB, Quindo van Howest in Kortrijk. Ook in de Franse Gemeenschap werden er in 2008 en 2011 specifieke FM-erkenningen toegekend aan radiozenders van universiteiten en hogescholen.

IV. CONCLUSIE

De indieners wensen een toekomstgericht radiobeleid uit te stippelen met als belangrijkste krachtlijnen een nieuwe indeling van het radiolandschap gekoppeld aan een versneld digitaliseringsproces en een verfijning van het huidige FM-frequentieplan. Een benchmarkstudie over de prijszetting van digitale radio in de buurlanden moet helpen om heldere afspraken te maken met de distributeur van digitale radio Norkring.

De vergunningen voor de drie huidige landelijke commerciële zenders worden daarom nog eenmaal en beperkt in de tijd verlengd op voorwaarde dat zij onmiddellijk starten met digitale uitzendingen via DAB+ om het digitaliseringsproces voor het hele radiolandschap te versterken. De analoge FM-band kan dan afgeschakeld worden tegen 2020.

Daarnaast kunnen de huidige ketenradio's een erkenningsaanvraag indienen voor maximaal vijf netwerkradio's waarvan de complementaire muzikale profielen nog vastgelegd moeten worden en die ook verplicht zullen worden om onmiddellijk te starten met digitale uitzendingen zodat zij een vrijwel landelijke dekking kunnen bereiken. De frequentiepakketten voor deze netwerkradio's worden samengesteld op basis van de huidige aan Vlaanderen toegewezen frequenties zodat geen tijdrovende coördinatieprocedures met de buurlanden moeten worden opgesteld. De impact op de frequenties van de landelijke commerciële zenders moet zo minimaal mogelijk gehouden worden en mag geen impact hebben op de VRT-frequenties.

Vooraleer deze semilandelijke pakketten worden toegewezen, zullen er maximaal 80 frequenties worden vastgelegd voor gemeenschapsradio's die minimaal 75.000 mensen kunnen bereiken in een samenhangend zendgebied. Ook een tiental laagvermogenfrequenties voor campusradio's wordt vastgelegd.

De overheid moet de gemeenschapsradio's en campusradio's extra ondersteunen via bulkafspraken over verlaagde tarieven met de beheersvennootschappen van de auteursrechten en het persagentschap Belga. Ook inzake digitale uitzendmogelijkheden moet de Vlaamse overheid deze twee types van radiozenders extra ondersteunen.

Zowel voor de netwerkradio's als de gemeenschaps- en campusradio's zal een nieuwe erkenningsprocedure worden uitgeschreven op basis van de aangevulde erkenningsvoorwaarden. De aanvragen zullen inhoudelijk beoordeeld worden door de VRM via een zogenaamde beautycontestprocedure.

Ook het handhavingsbeleid van de VRM wordt efficiënter en effectiever gemaakt zodat er toegekeken wordt op de naleving van de erkenningsvoorwaarden en beleidsplannen van de zenders die een vergunning hebben gekregen. Wijzigingen aan de oorspronkelijk goedgekeurde vergunningsvoorwaarden kunnen enkel door de VRM worden toegekend om het verhandelen van frequenties en zendvergunningen te verhinderen.

Karin BROUWERS
Caroline BASTIAENS
Joris POSCHET
Johan VERSTREKEN
Sabine DE BETHUNE
Koen VAN DEN HEUVEL