



**Vlaamse
overheid**

SARC

Strategische Adviesraad voor
Cultuur, Jeugd, Sport en Media

Advies

Sectorraad Media

16 maart 2021

Advies bij het voorontwerp van decreet houdende de gedeeltelijke omzetting van Richtlijn (EU) 2018/1825 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (E-UCR)

Situering

De SARC werd per brief van 15 februari 2021 door Vlaams minister van Media Benjamin Dalle om advies gevraagd over het voorontwerp van decreet houdende de gedeeltelijke omzetting van Richtlijn (EU) 2018/1825 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (E-UCR).

De SARC-Sectorraad Media besprak het voorontwerp van decreet op zijn vergadering van 10 maart 2021 en werkte onderstaand advies verder schriftelijk af.

1. Algemene appreciatie

De Sectorraad Media is tevreden dat de Vlaamse Regering de onderdelen van het E-UCR die betrekking hebben op de mediasector, omzet in het Mediadecreet. Zoals andere elektronische communicatiesectoren, heeft het Vlaamse medialandschap nood aan een duidelijk regelgevend kader dat erop gericht is concurrentie te stimuleren en marktverstoring te vermijden, met als einddoel een breed, kwalitatief en betaalbaar aanbod voor de eindconsument.

Vooraf voor de dienstenverdelers vormt het E-UCR een tijdige en relevante herziening van een regelgeving die zij dagdagelijks kennen en toepassen. De krijtlijnen die op Europees niveau worden vastgelegd, geven de Vlaamse regulator een krachtig instrumentarium om op te treden tegen marktverstoringe ontwikkelingen, maar bieden tegelijk rechtszekerheid door de omstandigheden die ingrijpen rechtvaardigen, de te volgen procedures en de toegestane remedies gedetailleerd te beschrijven. Gezien de complexiteit van de regelgeving, is de sectorraad tevreden dat de Vlaamse omzetting van het E-UCR het Europees kader nauwgezet volgt, en dat de Memorie van Toelichting omstandig naar de Europese wettekst verwijst.

Diezelfde complexiteit zorgt ervoor dat het regelgevend kader slechts effectief kan worden toegepast als de Vlaamse Regulator voor de Media hier voldoende voor is toegerust. In die context betwijfelt de Sectorraad Media of deze omzetting budgettair neutraal is, zoals de Memorie van Toelichting stelt,

en vraagt dat de Vlaamse Regering de nodige investeringen doet om de Regulator waar nodig te versterken.

De Sectorraad Media wenst ook op te merken dat, waar dit nieuwe Decreet een groot aantal bestaande bepalingen verfijnt, het ook een aantal bestaande artikels "overschrijft" waarbij de oorspronkelijke versie van deze artikels *de facto* wordt opgeheven, zonder dat dit in de Memorie van Toelichting wordt gemotiveerd. De sectorraad vraagt dat ook deze analyse gemaakt en gedeeld zou worden, zodat het niet alleen helder is welke procedures bestaan en welke nieuw worden voorzien, maar ook welke bepalingen zijn verdwenen.

2. Puntsgewijze opmerkingen

2.1 Artikel 4 en 34

De Memorie van Toelichting stelt dat artikelen 4 en 34 van voorliggend voorontwerp een omzetting vormen van artikel 18 juncto artikel 55 EWEC.

De Sectorraad Media stelt echter vast dat de omzetting van de bepalingen in artikelen 4 en 34 zich beperkt tot twee formele elementen, namelijk de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad en de raadplegingsprocedure.

De Raad wenst er op te wijzen dat een aantal inhoudelijke elementen uit de volledige paragrafen van artikelen 18 en 55 EWEC (nog) niet zijn omgezet in het voorontwerp en benadrukt dat een gelijkstelling inzake bovenvermelde artikelen belangrijk is.

2.2 Artikel 7

In artikel 148, §1, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 25 april 2014, wordt de zin "*Het maatschappelijk doel van die omroeporganisaties bestaat in het verzorgen van radioprogramma's via een kabelomroepnetwerk, een etheromroepnetwerk, een satellietomroepnetwerk of via het internet.*" vervangen door de volgende zin:

"Het maatschappelijk doel van de omroeporganisaties, vermeld in artikel 147, bestaat in het verzorgen van radioprogramma's om ze te leveren via elektronische communicatienetwerken, met uitsluiting van analoge terrestrische radio-omroepnetwerken, of ter beschikking stellen van het publiek via het internet."

De sectorraad merkt op dat deze aanpassing mogelijks verwarring creëert aangezien 'het internet' enerzijds ook een elektronisch communicatienetwerk is (zie artikel 2, 8°) en dat het "ter beschikking stellen van het publiek via het internet" van radioprogramma's anderzijds dient uitgesloten te worden van datgene wat onder het maatschappelijk doel valt, terwijl de laatste zinsnede "of ter beschikking stellen..." verkeerdelijk zou kunnen worden gelezen als "om ze te leveren... of ter beschikking stellen" -dus als deel van het maatschappelijk doel. Daarom stelt de sectorraad voor om dit duidelijker te verwoorden, bijvoorbeeld door de uitsluitingen met "enerzijds/anderzijds" te verduidelijken en door deze categorie anders te formuleren (bijvoorbeeld "on-demand radiodiensten"). Een formulering zou dus kunnen zijn:

"Het maatschappelijk doel van de omroeporganisaties, vermeld in artikel 147, bestaat in het verzorgen van radioprogramma's om ze te leveren via elektronische communicatienetwerken, met uitsluiting van enerzijds analoge terrestrische radio-omroepnetwerken en anderzijds de beschikbaarstelling van radioprogramma's voor het publiek."

In deze context vraagt de Sectorraad Media zich af of 'het internet' als term niet achterhaald is. Ook andere transmissienetwerken (zoals digitale radio- en televisiedistributienetwerken) doen in grote mate beroep op publieke backbones voor het verspreiden van de omroepsignalen. Wellicht wordt met 'het internet' verwezen naar "elektronische communicatienetwerken gericht op het verlenen van algemene diensten aan het brede publiek". In elk geval suggereert de Raad een meer specifieke omschrijving van wat precies begrepen wordt onder de term 'het internet'.

2.3 Artikel 9

In artikel 9 van voorliggend voorontwerp wordt artikel 185 van het Mediadecreet gewijzigd. In paragraaf 1/1 van artikel 185 wordt de verwijzing naar artikel 192 vervangen door een verwijzing naar artikel 191 als gevolg van deze decreetswijziging. De wijziging in paragraaf 3 houdt in dat de periodieke evaluatie van de netwerken die onderworpen zijn aan must-carry-verplichtingen in uitvoering van artikel 114.2 EWEC voortaan om de vijf jaar in plaats van om de drie jaar gebeurt.

In de context van must-carry poneerden een aantal leden van de Sectorraad Media dat Vlaanderen vanouds een dergelijk regime voor lineaire televisiediensten heeft; voor niet-lineaire televisiediensten is er enkel artikel 184/0 van het Mediadecreet dat een soort van must-carry regeling voorziet voor betalende niet-lineaire (dus SVOD) diensten. Gezien het toenemende belang van niet-lineaire diensten, dient deze herziening van het Mediadecreet volgens deze leden aangegrepen te worden om een must-carry regime voor niet-lineaire diensten van algemeen belang te introduceren in het aanbod van dienstenverdelers. Er kan dan bij besluit van de Vlaamse regering nader worden bepaald welke diensten hieronder vallen naast de diensten van de openbare omroep. Hierdoor kan bewerkstelligd worden dat de gebruiker verzekerd blijft van toegang tot niet-lineaire diensten van algemeen belang. De Vlaamse regering heeft in haar ontwerp tot omzetting van de AVMS-richtlijn in het Mediadecreet voorzien dat zij bij besluit maatregelen kan treffen om de vindbaarheid van diensten van algemeen belang te securiseren. In aanloop van een dergelijke regeling is het voor deze leden dan ook logisch en noodzakelijk dat in eerste instantie de verplichte doorgifte van een niet-lineaire dienst van algemeen belang wordt gesecuriseerd via een must-carry regeling.

Een aantal andere leden van de Sectorraad Media delen deze mening niet. Zij onderlijnen dat het Europees regelgevend kader inzake must-carry de verplichting omvat om, onder bepaalde omstandigheden, "televisieomroepkanalen" te verdelen. De uitdrukkelijke verwijzing in artikel 114 en de overweging van het EWEC¹ naar "televisieomroepkanalen" ("broadcast channels" in het Engels) duidt volgens deze leden op een bewuste keuze dit te beperken tot lineaire zenders, en dus niet uit te breiden naar niet-lineaire diensten, in volle wetenschap van het toenemende belang van niet-lineaire diensten. Dit past in de Europese logica om deze must-carry verplichtingen beperkend en limitatief toe te passen: alleen voor (lineaire) televisiezenders, die daarenboven, passen in een doelstelling van algemeen belang. Bovenstaand voorstel gaat hiertegen in, door een verplichting uit te breiden tot niet-lineaire diensten. Bovendien brengt het opleggen van éézijdige verplichtingen tot toegang/doorgifte volgens deze leden wel degelijk een substantiële impact mee op de posities

¹ Overweging 308 "[...] Doorgifteverplichtingen moeten kunnen worden opgelegd met betrekking tot welbepaalde radio- en televisieomroepkanalen en extra faciliteiten die door een gespecificeerde aanbieder van mediadiensten worden aangeboden. [...]"

Art. 114 "1. De lidstaten kunnen ten aanzien van nader bepaalde radio- en televisieomroepkanalen en daaraan gerelateerde complementaire diensten, met name toegankelijkheidsdiensten om een passende toegang voor eindgebruikers met een handicap en data ondersteunende geconnecteerde televisiediensten en EPG's mogelijk te maken, ... redelijke doorgifteverplichtingen opleggen ..."

van partijen tijdens onderhandelingen. Het opleggen van een eenzijdige verplichting aan één van de partijen bij een samenwerking is dus allerminst onschadelijk. In elk geval wordt een verdeling van niet lineaire diensten over het Internet volgens deze leden vandaag reeds de facto gegarandeerd, als gevolg van de Europese regelgevende verplichtingen inzake net neutraliteit².

2.4 Artikel 31

Artikel 31 van voorliggend voorontwerp schrapt in artikel 200 §1/1 in verband met het gedeeld gebruik van netwerkelementen de volgende zinsnede: “, doch zulks pas na een passende periode van openbare raadpleging”. Uit het voorontwerp blijkt evenwel niet waarom deze bepaling zou worden opgeheven. De Raad stelt vast dat het voorontwerp niet conform artikel 44 EWEC is, dat deze openbare raadpleging als essentiële voorwaarde opneemt:

“Colocatie of gedeeld gebruik van geïnstalleerde netwerkelementen en faciliteiten en gedeeld gebruik van eigendom kan uitsluitend worden opgelegd als gedurende een passende periode een openbare raadpleging heeft plaatsgevonden, waarbij alle belangstellende partijen de mogelijkheid krijgen hun standpunten tot uitdrukking te brengen, en uitsluitend in de specifieke gebieden waarin dergelijk gedeeld gebruik nodig wordt geacht met het oog op de verwezenlijking van de in de eerste alinea genoemde doelstellingen.”

2.5 Artikel 36

Deze bepaling suggereert een technologie-neutrale benadering voor artikel 207. Het doet dit door de verwijzingen naar kabelomroepnetwerken en van etheromroepnetwerken te vervangen door de generieke term ‘elektronische communicatienetwerken’.

De Sectorraad Media gaat akkoord met deze technologie-neutrale benadering.

Meer in het bijzonder dringt NORTV er, ter gelegenheid van de omzetting van de EWEC-richtlijn, op aan dat de distributeurs zouden verplicht worden om de bandbreedte die zij nu ter beschikking stellen van de regionale omroepen op te trekken tot het niveau van de bandbreedte die voorbehouden is voor de nationale omroepen. De regionale omroepen worden in de huidige situatie voortdurend geconfronteerd met klachten van kijkers over de kwaliteit van het signaal, zowel wat beeld als geluid betreft. Dat is vanzelfsprekend nefast voor hun imago en aantrekkelijkheid. Een aantal andere leden van de Sectorraad Media geeft aan dat, in de gevallen waar deze situatie zich voordoet, mogelijkheden tot verbeteringen in dit verband dienen te kaderen binnen overleg tussen partijen, rekening houdend met bredere budgettaire impact en technologische keuzes.

2.6 Artikel 149, §1

Artikel 149 van voorliggend voorontwerp stelt *“Eenieder kan, onder de voorwaarden van deze afdeling, radiodiensten aanbieden, voor zover:*

1° de omroeporganisatie is opgericht als een rechtspersoon en onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap valt”

² VERORDENING (EU) 2015/2120 van 25 november 2015 tot vaststelling van maatregelen betreffende open-internettoegang dat rechtstreeks van toepassing is.

In een vorig advies rond de gedeeltelijke omzetting van de herziene AVMD-richtlijn³ merkte de Sectorraad Media hieromtrent reeds een aantal incongruenties op. Hoewel de AVMD-richtlijn stelt dat ook natuurlijke personen allerlei mediadiensten en omroepdiensten kunnen gaan aanbieden, suggereert voorliggend voorontwerp dat een radiodienst nog altijd door een rechtspersoon moet worden aangeboden. De Sectorraad Media vraagt deze incongruentie te verduidelijken.

2.7 Artikel 3 – Memorie van Toelichting

De Sectorraad Media wijst erop dat bij artikel 3 in de Memorie van Toelichting foutief staat: *“De definitie van elektronisch communicatienetwerk wordt zo geformuleerd waardoor het voor investeerders duidelijker is of ze een machtiging van de Vlaamse Gemeenschap of van de federale Staat behoeven bij het opstarten van hun activiteit: ze behoeven enkel een machtiging van de Vlaamse Gemeenschap indien het netwerk ‘geheel of hoofdzakelijk’ voor overdracht van signalen van radio-omroep en televisie wordt gebruikt.”*

In plaats van een machtiging te vereisen, wijst de Raad erop dat in de meeste gevallen een kennisgeving volstaat. De Memorie van Toelichting kan hier evenwel verkeerdelijk de indruk wekken dat ten allen tijde een machtiging vereist is.

De Sectorraad Media verwijst in dit verband naar artikel 30 dat in artikel 198 het tweede lid vervangt door *“De Vlaamse Regulator voor de Media moet vooraf, conform artikel 219, op de hoogte worden gebracht van het aanbieden van een kabelomroepnetwerk of van de overdracht ervan aan derden. De Vlaamse Regering bepaalt welke gegevens die kennisgeving moet bevatten en welke latere wijzigingen ervan aan de Vlaamse Regulator voor de Media moeten worden meegedeeld”*.

Namens de Sectorraad Media,

Simon Delaere, voorzitter
Maud Van de Velde, ondervoorzitter
Valerie Ansoms, secretaris

³ *Advies over wijziging van het Mediadecreet, wat betreft de gedeeltelijke omzetting van de herziene AVMD-richtlijn*, 17 juli 2020,
https://cjsm.be/sarc/SR_media/adviezen/20200717_Advies_wijziging_Mediadecreet_n.a.v._AVMD2018.pdf