Vlaams Parlement

stuk **1703** (2011-2012) – Nr. 3
ingediend op 31 januari 2013 (2012-2013)

Voorstel van decreet

van de heren Ludwig Caluwé, Bart Van Malderen, Kris Van Dijck en Philippe De Coene

houdende wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie

Advies

van de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media

Stukken in het dossier:
1703 (2011-2012) – Nr. 1: Voorstel van decreet
– Nr. 2: Advies van de Raad van State

verzendcode: CUL

Vlaamse overheid

sarc
Strategische AdviesRaad voor
Cultuur, Jeugd, Sport en Media

De heer Jan Peumans
Voorzitter Vlaams Parlement
1011 Brussel

uw bericht van	uw kenmerk	ons kenmerk	bijlage
		IVR/HS/2013	1
vragen naar / e-mail	**telefoonnummer**	**datum**	
hanne.schuermans@cjsm.vlaanderen.be	02/5534171	28/01/2013	

Betreft: Advies Sectorraad Media over voorstel van decreet nr. 1703

Geachte voorzitter,

U verzocht de SARC per brief van 13 november 2012 namens de Commissie Cultuur, Jeugd, Sport en Media om advies over het voorstel van decreet nr. 1703, houdende wijziging van het decreet betreffende radio-omroep en televisie.

Gezien de aanwezigheid van de verschillende stakeholders in de Sectorraad Media, werd gekozen voor een tekst waarvan de meerwaarde ligt bij het verduidelijken van de standpunten en de nodige achtergrond bij het dossier. De sectorraad meent dat voorliggende tekst argumenten en ideeën aanreikt om de keuzes die gemaakt moeten worden goed gestoffeerd en gegrond te maken.

De Sectorraad Media identificeert de mediasector in Vlaanderen als een ecosysteem waarin iedere actor zijn rol speelt. Dat ecosysteem staat echter onder druk. Het belang van duurzame innovatie is cruciaal om gunstige effecten op lange termijn te bewerkstelligen, zonder het ecosysteem verder onder druk te zetten.

De vraag wordt gesteld of de grenzen van het overlegmodel tussen de spelers bereikt zijn, waarbij er voor- en tegenstanders van die stelling zijn.

De leden uiten verder appreciatie voor maar hebben ook vragen bij het voorliggende voorstel van decreet.

Arenbergstraat 9
B-1000 Brussel

T +32 (0)2 553 41 91
F +32 (0)2 553 69 70

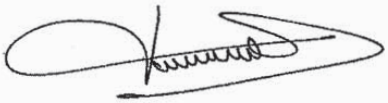
E sarc@vlaanderen.be
W www.sarc.be

Zijn advies, tot slot, kon de Sectorraad Media grotendeels in consensus nemen, uitgezonderd tegenstellingen met betrekking tot de manier waarop de geschetste problemen het best kunnen worden aangepakt.

Met vriendelijke groeten,



Iris Van Riet
Algemeen secretaris SARC



Luk Verschueren
Algemeen voorzitter SARC

Vlaamse overheid

sarc
Strategische AdviesRaad voor
Cultuur, Jeugd, Sport en Media

Advies Sectorraad Media

28 januari 2013

Voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie

De heer Jan Peumans, voorzitter van het Vlaams Parlement, verzocht de SARC per brief van 13 november 2012 namens de Commissie Cultuur, Jeugd, Sport en Media om advies over het voorstel van decreet[1] houdende wijziging van het decreet betreffende radio-omroep en televisie. Het advies werd binnen een termijn van 30 dagen gevraagd.

De Sectorraad Media nam deze vraag ter harte en vergaderde hierover een eerste maal op 22 november 2012. Gezien de aard van het thema, besliste de sectorraad een tweede, afzonderlijke vergadering te wijden aan dit voorstel van decreet. Daartoe vroeg en verkreeg de sectorraad uitstel voor zijn advies van de voorzitter van de Commissie Cultuur, Jeugd, Sport en Media, de heer Philippe De Coene. De Sectorraad Media vergaderde een tweede maal op 20 december 2012. Daarop volgde een schriftelijke procedure waarbij bleek dat een consensusadvies niet mogelijk was.
Gezien de aanwezigheid van de verschillende stakeholders in de Sectorraad Media, werd daarom voorgesteld dat de meerwaarde van een tekst ook zou kunnen liggen bij het verduidelijken van de standpunten en de nodige achtergrond bij het dossier. Op een derde vergadering, op 24 januari 2013, werd onderstaande tekst besproken en goedgekeurd. Het betreft een tekst waarin duidelijk wordt gemaakt waar men het over eens is maar ook waar knelpunten blijven bestaan. De sectorraad meent dat voorliggende tekst argumenten en ideeën aanreikt om de keuzes die gemaakt moeten worden goed gestoffeerd en gegrond te maken.

Inhoud

Inleiding: voorstel van decreet	p. 6
Advies	p. 7
1. Probleemstelling	p. 7
2. Het belang van duurzame innovatie	p. 8
3. Grenzen aan overlegmodel?	p. 9
4. Appreciatie voor maar ook vragen bij het voorliggende voorstel van decreet	p. 9
5. Advies over het voorstel van decreet	p.10

[1] Stuk 1703 (2011-2012) – nr. 1. Voorstel van decreet van de heren Ludwig Caluwé, Bart Van Malderen, Kris Van Dijck en Philippe De Coene houdende wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie. (hierna: Stuk 1703/1). Naar het decreet betreffende radio-omroep en televisie wordt in deze tekst verwezen als 'Mediadecreet'.

Inleiding: voorstel van decreet

Het voorstel van decreet nr. 1703/1 werd op 4 juli 2012 in het Vlaams Parlement ingediend. Het betreft een voorstel tot wijziging van artikel 180 van het Mediadecreet, dat bepaalde verplichtingen oplegt aan de dienstenverdelers, waaronder verplichtingen met betrekking tot commerciële communicatie die deel uitmaken van hun dienst en het nemen van redelijke technische maatregelen ter bescherming van minderjarigen. Artikel 185, § 1, tweede lid, van het Mediadecreet legt tevens de verplichting op aan bepaalde dienstenverdelers om een bepaald aantal lineaire omroepprogramma's ('must-carry') onverkort en in hun geheel aan te bieden.

De eerste zin van voorliggend voorstel van decreet bepaalt nu dat elke dienstenverdeler elk lineair omroepprogramma onverkort en in zijn geheel moet doorgeven.[2]

De tweede zin van het voorstel van decreet is in zekere zin een verdere uitbreiding van artikel 185 van het Mediadecreet. Dat bepaalt dat, ten gevolge van de wijzigingen in artikel 31 van de Universele dienstenrichtlijn, "bijbehorende diensten" bij bepaalde lineaire omroepprogramma's ook onverkort en in hun geheel moeten worden doorgegeven. Deze bijbehorende diensten omvatten, maar zijn niet beperkt tot, diensten voor betere toegankelijkheid voor eindgebruikers met een handicap, zoals videotekstdiensten, ondertiteling, audiobeschrijving of gebarentaal, zo stelt overweging 48 van richtlijn 2009/136. Vertaald naar de terminologie op Vlaams niveau wordt onder bijhorende diensten vandaag in de zin van deze titel begrepen ondertiteling, audiobeschrijving, gebarentaal en auditieve ondertiteling, cf. artikel 151 van dit decreet.[3]

De derde zin van het voorstel van decreet bepaalt dat, als de dienstenverdelers aan de gebruikers functionaliteiten met betrekking tot die omroepprogramma's willen aanbieden, zij daartoe vooraf de uitdrukkelijke toestemming van de betrokken omroeporganisatie moeten verkrijgen.[4] Voorbeelden van zulke functionaliteiten zijn: uitgesteld kijken, signaalbedekking ('overlays'), zoekmachine-instellingen, programmasuggesties, sociale media-integratie, sociale EPG-toepassingen etc.

Met dit voorstel van decreet willen de indieners ervan een zekere integriteit van het programmasignaal ("signaalintegriteit") van lineaire omroepprogramma's waarborgen. Zij halen daartoe een aantal argumenten aan in de toelichting bij het voorstel (p. 2 van Stuk 1703/1).

Op 9 oktober 2012 formuleerde de afdeling Wetgeving van de Raad van State zijn advies bij het voorstel van decreet.

[2] Stuk 1703/1. Toelichting p. 2.

[3] Stuk 1573 (2011-2012) – Nr. 1. Ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie. Memorie van Toelichting p. 11

[4] Stuk 1703-1. Toelichting, p. 2.

ADVIES

1. Probleemstelling

a. De mediasector in Vlaanderen is een ecosysteem waarin iedere actor zijn rol speelt.

Vlaanderen heeft een rijk en gevarieerd Nederlandstalig tv-landschap, dat internationaal sterk wordt gewaardeerd. Dit is onder andere te danken aan de Vlaamse openbare én particuliere omroepen, de producenten, de auteurs en de dienstenverdelers die allen sterk inzetten op lokale inhoud en innovatie. Het blijven waarderen en waarborgen daarvan en het bewaken van het evenwicht tussen de verschillende actoren zijn waarden die door de Sectorraad Media ten volle worden onderschreven.

De in het kader van dit voorstel van decreet belangrijkste betrokken partijen zijn de omroepen, de dienstenverdelers en de eindgebruikers. Enerzijds zijn de omroepen voor de dienstenverdelers zeer belangrijke leveranciers van inhoud en bepalen zij dus voor een groot gedeelte mee de waardepropositie die de dienstenverdelers aan hun klanten aanbieden. Anderzijds zijn de dienstenverdelers voor de omroepen zeer belangrijk om hun omroepprogramma's tot bij de eindgebruikers te kunnen verdelen en zo hun waardepropositie te realiseren.

De omroepen stellen dat zij vanuit hun rol in het ecosysteem een veeleer redactionele, een economische en een culturele verantwoordelijkheid hebben.

- Hoewel de digitale evolutie de kijker ontelbaar veel keuzemogelijkheden biedt, blijkt hij toch een gids nodig te hebben, die voor hem een aantrekkelijk programma-aanbod samenstelt. Een omroep is verantwoordelijk voor zijn programma's en televisienetten. Het ontwikkelen van een televisienet is een doordacht creatief proces: het maken en aankopen van Vlaamse en buitenlandse producties, het selecteren van juiste zendergezichten, het uittekenen van een optimaal zendschema en het grafisch aankleden van de zender zijn belangrijke elementen die ervoor zorgen dat een net een eigen, unieke identiteit opbouwt, dit alles met respect voor de geldende regelgeving.
- Omroeporganisaties investeren hun (reclame-)inkomsten in het produceren van lokale Nederlandstalige content, die aanslaat bij de kijker en hen bijgevolg in staat stelt om nieuwe reclame-inkomsten te genereren. Ze dragen een onmiskenbaar ondernemersrisico. De omroeporganisaties moeten immers een jaar op voorhand investeren in een nieuw programma, zonder over enige zekerheid te beschikken over de economische realiteit en (reclame-)inkomsten noodzakelijk om het programmaschema te financieren het komende jaar.
- De betekenis en culturele waarde van een programma (zowel van een commerciële als een publieke speler) wordt niet enkel bepaald door de feitelijke inhoud, maar ook door de plaats die het inneemt in een groter geheel en dus ook door wat er aan het programma wordt 'toegevoegd' via toevoeging aan het signaal of andere wegen zoals sociale media. Dit geldt niet enkel voor publieke omroepprogramma's waar bijvoorbeeld het reclamevrije karakter van kinderprogramma's kan worden aangetast, maar ook voor commerciële programma's waarvan de toon en betekenis kan veranderen.
- Omroepen spelen een belangrijke rol in het garanderen van een kwaliteitsvol free-to-air-aanbod aan de kijker.

De dienstenverdelers stellen dat zij in het ecosysteem een rol hebben zowel in het bundelen van zenders en mediadiensten als in het ontwikkelen van innovatieve toepassingen en platformen.

- Dienstenverdelers verkopen deze diensten aan hun klanten en bieden de omroepen en content-providers platformen en mogelijkheden aan, om hun programma's te verspreiden naar een zo groot mogelijk kijkerspubliek.
- De dienstenverdelers realiseren daartoe elk jaar opnieuw hoge investeringen in nieuwe hoogwaardige televisie- en breedbandnetwerken en interactieve TV platformen met een zo breed mogelijke geografische dekking, dit met het oog op het ontwikkelen van nieuwe vormen van communicatie, televisie en nieuwe media. Hierbij dragen zij eveneens een onmiskenbaar investeringsrisico, dat nog versterkt wordt door de komst van 'over-the-top-spelers'.
- De investeringen in technologische innovatie omvatten onder meer nieuwe transmissietechnieken, interactieve mediatoepassingen, opname-functionaliteiten, mobiele televisie, video en tv-op-aanvraag platformen.

b. Dat ecosysteem staat onder druk.

De Sectorraad Media is bezorgd over het feit dat het ecosysteem onder druk staat. Dit onder meer door het toenemende succes van uitgesteld kijken, waardoor de private omroeporganisaties reclame-inkomsten verliezen.
De specifieke Vlaamse context met sterke spelers in verscheidene onderdelen van de waardenketen zet het overlegmodel verder onder druk.
De Sectorraad Media vraagt dat er naast de huidige decoders gekeken kan worden naar alternatieve systemen, zoals de CI+ module.

De Sectorraad Media, uitgezonderd de vertegenwoordiger van Cable Belgium, is bezorgd over het feit dat het business model van specifiek het free-to-air-aanbod onder druk staat.

De vertegenwoordiger van Cable Belgium vraagt dat het debat naar het gehele audiovisuele aanbod opengetrokken wordt.

De Sectorraad Media wijst er daarenboven op dat het vrijwaren van de redactionele controle over het gehele eindproduct (het volledige tv-net) voor de omroepen bijzonder belangrijk is omdat de toon en manier waarop informatie de kijker bereikt cruciaal is.

De Sectorraad Media, uitgezonderd de vertegenwoordiger van Cable Belgium, benoemt de dominantie van sommige dienstenverdelers op de markt en het gebrek aan concurrentie op vlak van decoders als zijnde een belangrijke grond van de problematiek. Ook voor de kijker is de in het voorstel van decreet aangehaalde problematiek van kapitaal belang. Indien de omroepen niet langer de middelen hebben om in kwalitatieve, lokale, free-to-air beschikbare content te investeren, zal dit soort content meer en meer achter een betaalmuur terecht komen en de kosten voor de kijker de hoogte in stuwen. De sectorraad pleit dan ook eerder voor een globale oplossing die zowel de rechten van eindgebruikers als die van de omroepen versterken.

2. Het belang van duurzame innovatie

De Sectorraad Media onderlijnt het cruciale belang van een voortdurende en duurzame innovatie door en voor alle spelers in de Vlaamse mediasector: innovatie die gunstige effecten op lange termijn heeft en die gerealiseerd kan worden door respect voor elkaar en zoveel mogelijk samenwerking. Deze creëert namelijk opportuniteiten om telkens weer nieuwe media-ervaringen te kunnen aanbieden, in antwoord op de hooggespannen consumentenverwachtingen. Niet-duurzame innovatie zet het ecosysteem daarentegen nog verder onder druk, wat uiteindelijk riskeert te leiden tot minder kwaliteit, keuze en mogelijkheden voor de televisiekijker in Vlaanderen.

3. Grenzen aan overlegmodel?

De Sectorraad Media stelt zich de vraag of bij normale marktwerking de omroepen hun signaal tegen de huidige voorwaarden zouden wensen door te geven aan de dienstenverdelers. Dat dit nu wel gebeurt, maar ook dat dienstenverdelers bij gebrek aan een overeenkomst het signaal toch blijven doorgeven aan de eindgebruikers, toont wellicht aan dat van normale marktwerking en de daarbij horende vrijheid van onderhandelen niet echt sprake is en dat de partijen in de waardeketen tot samenwerken en onderhandelen zijn genoodzaakt. De sectorraad betreurt dat dit overleg momenteel niet overal tot de nodige resultaten leidt, en stelt vast dat de maatregelen genomen door de Vlaamse overheid om deze marktwerking te verbeteren – met name de inrichting van verschillende concurrerende, terrestriële verdelingsplatformen – tot op heden niet tot voldoende resultaat hebben geleid.

De vertegenwoordiger afgevaardigd door Belgacom en Mobistar stelt echter dat deze alternatieve dienstenverdelers op basis van hun ervaringen in de mediasector geen indicaties hebben dat afspraken omtrent de materie uit het voorstel van decreet niet verder kunnen blijven gebeuren op basis van een constructieve dialoog tussen de betrokken partijen. Zij menen dat duurzame oplossingen zich immers verder dienen te baseren op commerciële en evenwichtige onderhandelingen.

De vertegenwoordiger van Cable Belgium is van mening dat, zoals al eerder is aangegeven, ondanks discussies en onderhandelingen tussen omroepen en dienstenverdelers er geen stopzetting van uitzendingen of diensten plaatsvindt. Er lijkt dus geen noodzaak te zijn om de in het voorstel van decreet voorgestelde unilaterale verplichtingen op te leggen. Onderhandelingen tussen partijen in de mediawaardeketen vinden continu plaats. Dergelijke onderhandelingen verlopen meestal voorspoedig maar kunnen in sommige gevallen langzaam en moeizaam vooruitgaan, met uiteindelijk wel akkoorden tot gevolg. Dit kan dus volgens Cable Belgium geen reden noch rechtvaardiging zijn om wetgeving t.a.v. één bepaalde schakel in de waardenketen in te voeren.

Een meerderheid van de leden van de sectorraad stelt dat door het principe van voorafgaande toestemming in te voeren wanneer de distributeurs een functionaliteit aan het signaal willen koppelen, de omroepen over de mogelijkheid zouden beschikken om elke functionaliteit vooraf te bespreken. Daardoor kunnen zij de gevolgen evalueren die deze op het signaal kunnen hebben. Dat stelt de omroepen volgens hen net in staat om evenwichtig in dialoog te gaan met de distributeurs en andere nieuwe platformen. De omroepen zullen hun toestemming met andere woorden niet op onredelijke wijze inhouden.

4. Appreciatie voor maar ook vragen bij het voorliggende voorstel van decreet

Gezien bovenstaande problematiek en mits inachtneming van de verschillende meningen over de noodzaak voor dit decretale initiatief, hebben de meeste leden van de Sectorraad Media begrip voor de bedoelingen van de indieners van het voorstel van decreet.

Echter menen verschillende leden dat de indieners moeten aantonen dat elk van deze finaliteiten niet op een andere manier kunnen worden bereikt dan door het voorliggend voorstel.

Als er evenwel een decreet komt, dan merkt de Sectorraad Media op dat de huidige formulering van het voorstel duidelijker of preciezer kan op het vlak van zijn bedoelingen.

De vertegenwoordigers van de dienstenverdelers stellen zich vragen bij de wenselijkheid om af te wijken van de Europese Richtlijn. Zij wijzen erop dat de sectorraad in zijn adviezen

bij het Mediadecreet zich steeds voorstander heeft getoond van een omzetting die geen disproportionele verplichtingen oplegt aan de aan de Vlaamse regelgeving onderhevige spelers, teneinde te vermijden dat de Vlaamse omroepsector in een nadelige positie wordt geplaatst ten opzichte van mediabedrijven of -aanbieders in andere Europese lidstaten (zie punt 2.5 van het advies van 14 juli 2008[5]).

Tot slot vragen enkele leden zich af of dit niet mede een probleem van mededinging of een auteursrechtelijk probleem is, dat als dusdanig moet worden aangepakt.

5. Advies over het voorstel van decreet

5.1 De Sectorraad Media onderschrijft de noodzaak van het veiligstellen en stimuleren van het hoge kwaliteitsniveau van het Nederlandstalige free-to-air audiovisuele aanbod. De Sectorraad Media is voorstander om de geschetste problemen aan te pakken en vraagt daarbij alle mogelijkheden te onderzoeken.

De vertegenwoordiger van Test-Aankoop wenst hieraan toe te voegen dat dit voorstel volgens hem echter niet de problemen ten gronde op de markt zal oplossen en dat integendeel de consument de rekening dreigt te moeten betalen als enkel en alleen dit voorstel van decreet er door komt.

De vertegenwoordiger van Cable Belgium is daarenboven van mening dat het gehele audiovisuele aanbod veiliggesteld dient te worden, niet enkel het free-to-air audiovisuele aanbod. Zij wenst verder te stellen dat zij het voorstel van decreet niet onderschrijft en vraagt een noodzakelijkheidsanalyse en in het bijzonder een impact assessment voorafgaandelijk te laten uitvoeren. In de impact assessment dienen dan onder meer de gevolgen op marktspelers en consumenten (bijkomende kosten als men hetzelfde gebruiksgemak wil behouden dan wel verminderd gebruiksgemak) in kaart te worden gebracht.

De vertegenwoordigers van de omroepen zijn niet akkoord met deze vraag voor een impact assessment. Zij zijn van oordeel dat dergelijke impact assessment voldoende is gemaakt en alleen maar zal leiden tot uitstel bij het goedkeuren van het voorliggende voorstel van decreet

De vertegenwoordiger van Belgacom en Mobistar meent dat de voorliggende decretale tussenkomst in de verhoudingen van deze alternatieve dienstenverdelers met de omroepen ongerechtvaardigd is aangezien in deze verhoudingen geen gebrekkige marktwerking speelt.

5.2 De Sectorraad Media meent dat aan de omroep de mogelijkheid moet toekomen om zich uit te spreken over het verder gebruik van de door hem gecreëerde omroepprogramma's zoals gedefinieerd in art. 2 28° van het Mediadecreet. De Sectorraad Media meent tevens dat aan de dienstenverdelers de mogelijkheid moet toekomen om nieuwe televisie-functionaliteiten aan te bieden.

5 http://www.cjsm.vlaanderen.be/raadcjsm/SR_media/adviezen/178_07_MED_advies_mediadecr_20080714.pdf

5.3 De sectorraad onderlijnt daarom het belang van duurzame innovatieve projecten die, zeker als ze betrekking hebben op het free-to-air omroepsignaal, in evenwichtige en constructieve dialoog, met respect voor ieders rol, moeten worden uitgerold en alle schakels in de keten en de eindgebruiker een meerwaarde bieden. Innovatie op zich kan echter geen argument zijn om afbreuk te doen aan de hierboven vermelde principes.

5.4 Wat betreft de functionaliteiten die door de dienstenverdelers worden toegevoegd, moet voldoende rekening gehouden worden met de auteursrechtelijke situatie.

5.5 De Sectorraad Media neemt kennis van het advies van de Raad van State en vraagt er rekening mee te houden.

Namens de Sectorraad Media,

David Stevens, voorzitter
Hilde Van den Bulck, ondervoorzitter
Hanne Schuermans, secretaris