

VLAAMSE REGULATOR VOOR DE MEDIA

Onafhankelijk toezichthouder voor
de Vlaamse audiovisuele media

ALGEMENE KAMER

AANVRAGEN TIJDELIJKE ZENDVERGUNNINGEN TWICE
RADIO BV

(dossier nrs. 2021/1873 - 1885)

BESLISSING nr. 2021/040

25 oktober 2021

In de zaak aanvragen tijdelijke zendvergunningen Twice Radio bv,

De Vlaamse Regulator voor de Media (algemene kamer), samengesteld uit:

Dhr C. ADAMS, *voorzitter*,
Dhr P. SOURBRON, *ondervoorzitter*,
Dhr R. LANNOO,
Mevr P. VALCKE,
Mevr K. VAN DER PERRE, *leden*,

en Dhr D. PEEREMAN, *griffier*,

Na beraadslaging op 25 oktober 2021,
Neemt op dezelfde datum de volgende beslissing:

FEITEN EN PROCEDURE

1. Op 7 september 2021 heeft de Vlaamse Regulator voor de Media (VRM) dertien aanvragen voor tijdelijke zendvergunningen ontvangen van Twice Radio bv, met maatschappelijke zetel Beversesteenweg 558D te 8800 Roeselare.

Voor het muziekfestival Tomorrowland wil zij met Tomorrowland One World Radio ook radio-uitzendingen op FM maken om op die manier haar DAB+ en online uitzendingen te promoten. Zij wil daarvoor als "*voortdurend evenement*" gebruik maken van "*een selectie van FM-frequenties uit het citynetwerk frequentiepakket 2 (het vroegere netwerk van VBRO – BNL)*".

2. Op 8 september 2021 heeft de VRM deze aanvragen voor tijdelijke zendvergunningen van Twice Radio bv voorgelegd aan het Departement Cultuur, Jeugd en Media van de Vlaamse overheid met het oog op het verkrijgen van zowel technisch advies over de inpasbaarheid als juridisch advies over het uitzonderlijk karakter van de aanvragen.
3. Op 22 september 2021 heeft het Departement Cultuur, Jeugd en Media aan de VRM geantwoord omwille van bevoegdheidsredenen geen juridisch advies te kunnen verstrekken met betrekking tot de aanvragen van Twice Radio bv.
4. Op 11 oktober 2021 heeft het Departement Cultuur, Jeugd en Media aan de VRM technisch advies bezorgd met betrekking tot de aanvragen voor tijdelijke zendvergunningen van Twice Radio bv.

Op basis hiervan heeft de ingenieur van de VRM op 25 oktober 2021 een

rapport voorgelegd met betrekking tot de technische resultaten van het onderzoek.

TOEPASSELIJKE REGELS

5. Artikel 2, 12°, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie (hierna: het Mediadecreet) gaat als volgt:

“12° evenement: een voor het publiek toegankelijke gebeurtenis. De gebeurtenis vormt een afgerond geheel met een natuurlijk begin en einde. Als een evenement zich uitstrekt over verschillende dagen, wordt elke dag als een afzonderlijk evenement beschouwd;”

6. Artikel 193, § 2, van het Mediadecreet bepaalt:

“§ 2. Met behoud van de toepassing van de bepalingen van paragraaf 4 mag de Vlaamse Regulator voor de Media uitsluitend een zendvergunning toekennen aan lineaire omroeporganisaties en aan etheromroepnetwerken. De Vlaamse Regulator voor de Media kan ook naar aanleiding van evenementen en voor experimenten in het teken van het uittesten van nieuwe technologieën een tijdelijke vergunning uitreiken voor de duur van het evenement.”

7. Artikel 218 van het Mediadecreet bepaalt:

“§ 1. De Vlaamse Regulator voor de Media heeft als missie de handhaving van de mediaregelgeving binnen de Vlaamse Gemeenschap, het beslechten van geschillen over de mediaregelgeving en het uitreiken van de media-erkenningen en -vergunningen, overeenkomstig de regelgeving.

§ 2. De algemene kamer heeft de volgende taken: [...] 2° het uitreiken, wijzigen, schorsen en intrekken van zendvergunningen; [...]

8. Artikel 1/1 van het besluit van de Vlaamse regering van 13 juni 2003 betreffende de toekenning van zendvergunningen aan de erkende particuliere landelijke, regionale, netwerk- en lokale radio-omroepen (hierna: het Zendvergunningenbesluit) luidt als volgt:

“§ 1. De aanvragen van tijdelijke zendvergunningen vermelden de volgende gegevens:

1° de rechtspersoon of de aanvrager, met vermelding van het volledige adres;

2° de contactpersonen;

3° de benaming van het initiatief;

4° de roepnaam;

5° de datum of de periode van het evenement;

6° de tijdstippen van uitzending;

7° een uittreksel van de landkaart - met een minimale schaal 1/25.000 - of een kaart uit gangbare internettoepassingen waarop de bepaalde opstellingsplaats van de zendinstallatie wordt aangegeven, alsook de vermelding van de geografische coördinaten van die plaats in lengte en breedte in graden, minuten en seconden;

8° het merk en het type van het genotificeerde zendtoestel, met de vermelding van de volledige technische specificaties van de fabrikant;

9° het merk, het type en de karakteristieken van de antenne, met de volledige technische specificaties van de fabrikant, het volledige stralingsdiagram van de antenne, de hoogte van het midden van de nuttige stralingselementen van de antenne boven de begane grond en de cijferwaarde per 10° in geval van directionele antennes;

10° het type en de lengte van de kabel die de zendapparatuur met de antenne verbindt, met de vermelding van de volledige technische specificatie van de fabrikant.

§ 2. Aanvragen van tijdelijke zendvergunningen moeten maximaal twaalf en minimaal negen weken voor de aanvang van het initiatief ingediend worden. De toekenning van een tijdelijke zendvergunning voor een bepaalde locatie is onder voorbehoud van de beschikbaarheid van een frequentie die inpasbaar is in het frequentieplan en die geen aanleiding geeft tot storing van het zendcomfort van andere omroepen”.

A. Argumenten van Twice Radio bv

9. Twice Radio bv maakt gebruik van het standaardformulier van de VRM voor aanvragen van tijdelijke zendvergunningen en beschrijft aan de hand van drie bijlages eerst het evenement waarvoor de zendvergunningen worden gevraagd, dan de redenen waarom de aanvragen volgens haar voldoen aan het geldende regelgevende kader en ten slotte ook technisch de specifieke frequenties waarvoor tijdelijke zendvergunningen worden gevraagd.
10. Zij begint met de voorstelling van Tomorrowland, één van de grootste en meest iconische muziekfestivals ter wereld, dat sinds 2005 jaarlijks plaatsvindt in Boom en meer dan 400.000 bezoekers telt. Tomorrowland is uitgegroeid tot een wereldwijd muziek- en lifestylemerk, onder meer met het nieuwe festival Tomorrowland Winter in de Franse Alpen en het eigen radiostation Tomorrowland One World Radio.

Het digitale radiostation Tomorrowland One World Radio werd in februari 2019 gelanceerd naar aanleiding van de vijftiende verjaardag van Tomorrowland en zendt alle uren van de week de typische Tomorrowland elektronische muziek uit, die ook zorgt voor een positieve en aantrekkelijke uitstraling van Vlaanderen naar de wereld toe.

Tomorrowland One World Radio wil naast DAB+ en online ook graag op FM uitzenden, aangezien dit nog steeds nodig is om marktaandeel te kunnen halen. Bovendien zou dit zorgen voor cross-promotie met en voor het festival, aldus Twice Radio bv. Aangezien Tomorrowland naar aanleiding van de Covid gezondheids crisis zowel in 2020 als in 2021 werd afgelast kan tijdelijke FM-distributie de aandacht voor Tomorrowland One World Radio een extra boost geven. En ook omgekeerd zal dit de heropstart van het festival in 2022 promoten en ondersteunen.

Tomorrowland One World Radio wil door het festivalgevoel en merk actief beschikbaar te maken in radiovorm, de nood aan sociale cohesie invullen bij met name een groot deel van de jongere bevolking.

Bovendien meent zij dat een radiostation puur gebaseerd op elektronische muziek in de Engelse taal een aanvullend format vormt op de bestaande formats in Vlaanderen en dus een verrijking van het huidige FM-landschap.

11. Twice Radio bv is er vervolgens ook van overtuigd dat deze aanvragen voor tijdelijke zendvergunningen voldoen aan het regelgevende kader en met name aan artikel 193, § 2, tweede zin, van het Mediadecreet. Daarin is namelijk bepaald dat de VRM tijdelijke zendvergunningen kan uitreiken naar aanleiding van evenementen voor de duur van het evenement.

Deze regel werd ingevoerd bij artikel 12 van het decreet van 16 december 2005 dat artikel 118 van de toenmalige gecoördineerde mediadecreten van 4 maart 2005 aanvulde. In de parlementaire voorbereidende werken werd dit summier als volgt toegelicht: *“Een bijkomende nieuwigheid is dat de VRM naar aanleiding van evenementen een tijdelijke vergunning kan afleveren voor de duur van het evenement. In dit verband kan worden verwezen naar drive-in-cinema’s of naar culturele evenementen die voor zeer beperkte tijd over minimale uitzendmogelijkheden moeten kunnen beschikken.”* (Parl. St. VI. Parl. 2004-2005, nr. 464/1, 12).

In het huidige Mediadecreet werd deze regel overgenomen met een gelijkaardige toelichting waaraan het volgende werd toegevoegd: *“Deze mogelijkheid dient ruim te worden geïnterpreteerd, elke organisator van evenementen kan ervan gebruik maken.”* (Parl. St. VI. Parl. 2008-2009, nr. 2014/1, 66).

Volgens Twice Radio bv is de *ratio legis* dus dat de VRM, voor zover de FM-frequenties beschikbaar en inpasbaar zijn in het frequentieplan, voor evenementen tijdelijk een zendvergunning ter beschikking kan stellen. Het Mediadecreet stelt geen inhoudelijke voorwaarden met betrekking tot het type van evenement of organisator en bevat ook geen definities van deze begrippen.

12. Wat meer bepaald de tijdelijkheid betreft voert Twice Radio bv aan dat *“het*

begrip “tijdelijk” in artikel 193, § 2, van het Mediadecreet [...] dus níet per definitie [betekent] ‘van bepaalde duur’ in de zin van een welbepaalde periode in de tijd (bv. van datum X tot datum Y in jaar Z), maar [...] ook een periodiek of voortdurend karakter [kan] hebben”.

Twice Radio bv is van oordeel dat er geen regel van positief recht is die een maximumduur aan een tijdelijke zendvergunning oplegt. Zij meent dan ook dat waar de VRM op zijn website toelicht dat tijdelijke zendvergunningen maar voor maximaal twee (of uitzonderlijk zes) weken kunnen worden verleend, deze bestaande administratieve praktijk van de VRM *contra legem*, niet is omgezet in het Zendvergunningbesluit en de VRM dus niet automatisch elke aanvraag mag beperken tot twee weken indien het evenement langer duurt.

13. Wat betreft de beperkte en minimale zendmogelijkheden, vermeld in de toelichting bij artikel 193, § 2, tweede zin, van het Mediadecreet, wijst Twice Radio bv erop dat dit in hoofdzaak een aandachtspunt is wanneer een aanvraag tot tijdelijke zendvergunningen betrekking heeft op frequenties die niet zijn opgenomen in het frequentieplan. In voorliggend geval speelt dit niet, aangezien de aanvragen betrekking hebben op frequenties die wel zijn opgenomen in het frequentieplan, maar ongebruikt zijn bij gebrek aan een erkenning.
14. Toegepast op de voorliggende aanvragen, verduidelijkt Twice Radio bv dat zij specifiek betrekking hebben op een evenement, dat als volgt wordt omschreven: *“De radio-uitzendingen maken integraal deel uit van het internationaal toonaangevend cross mediaal festival Tomorrowland waarvan verschillende componenten elkaar kruis bestuiven (de fysieke zomer- en winterfestivals, digitale en fysieke events, aftermovies, radio-uitzendingen, video, muziekproductie (Tomorrowland Music), merchandising met (online) verkoop van producten, catering/verblijfsaccomodatie tijdens de fysieke festivalmomenten (bv. Dreamville), enz). [...] Tomorrowland One World Radio is een cruciaal verbindingselement en een brug in de tijd en ruimte tussen de onderdelen van het festival”.*

Volgens Twice Radio bv is de duur van Tomorrowland hybride: er zijn jaarlijks vaste momenten voor de zomer- en winterfestivals met een ruime aanloop digitaal en ook achteraf (bv. aftermovies) en daar tussenin voortdurende activiteiten (radio, digitaal, merchandising). In dat opzicht meent zij dat de aanvraag beperkt is tot de duur van het evenement Tomorrowland dat een voortdurend karakter heeft gelet op de samenstellende delen ervan. Tomorrowland is geen eenmalig of periodiek wederkerend festival, maar in zekere zin een permanent festival via verschillende podia, fora en media, aldus Twice Radio bv.

15. Twice Radio bv voert ook aan dat de regel uit artikel 1/1, § 2, van het Zendvergunningbesluit die bepaalt dat de aanvraag minimaal negen

weken en maximaal twaalf weken voor het evenement moet worden ingediend, praktisch slechts toepasbaar is op evenementen met een welbepaalde start- en einddatum. Aangezien dit hier niet het geval is, kan deze regel hier niet van toepassing zijn. Bovendien heeft deze regel, die tijd moet geven voor een technisch onderzoek, in voorliggend geval ook geen meerwaarde, aangezien de aangevraagde FM-frequenties reeds deel uitmaken van het Vlaamse frequentieplan.

16. Ten slotte verduidelijkt Twice Radio bv dat de aangevraagde frequenties vandaag allemaal sinds geruime tijd ongebruikt en dus beschikbaar zijn. Zij maken deel uit van het frequentieplan en meer bepaald van frequentiepakket 2 dat bestemd is voor een erkende netwerkradio-omroeporganisatie met een Vlaams en Nederlandstalig profiel.

De erkenning, in 2019 afgeleverd aan bv BNL (voorheen VBRO) werd immers ingetrokken door de VRM bij beslissing nr. 2021/016 van 22 maart 2021. Aangezien de Vlaamse Regering tot op heden geen nieuwe erkenning verleende, is dit frequentiepakket 2 dus nog altijd beschikbaar.

De toekenning van tijdelijke zendvergunningen zal volgens Twice Radio bv bijdragen aan het daadwerkelijk en efficiënt gebruik van die frequenties. Het gaat immers om een schaars en maatschappelijk belangrijk goed, dat niet *“op de plank mag blijven liggen”*.

B. Beoordeling

17. Zendvergunningen kunnen in de regel door de VRM enkel worden uitgereikt aan landelijke, regionale, netwerk- of lokale radio-omroeporganisaties en etheromroepnetwerken voor de duur van hun erkenning of licentie.

In twee uitzonderlijke gevallen, meer bepaald naar aanleiding van evenementen en voor experimenten in het teken van het uittesten van nieuwe technologieën, kan de VRM ook tijdelijke zendvergunningen uitreiken, zoals bepaald in artikel 193, § 2, laatste zin, van het Mediadecreet.

18. In voorliggend geval beroept Twice Radio bv zich op de eerste uitzondering, namelijk het organiseren van een evenement, voor het aanvragen van zendvergunningen. Zij meent dat het gaat om een open norm die ruim geïnterpreteerd moet worden zowel wat de inhoud als de duur betreft. Volgens Twice Radio bv volgt daaruit, bij gebrek aan definities, dat tijdelijke zendvergunningen naar aanleiding van een evenement een voortdurend karakter kunnen hebben.
19. Deze aanneming van Twice Radio bv, dat het Mediadecreet in dit verband geen definities zou bevatten, is echter onjuist. Het Mediadecreet bevat

immers wel degelijk een definitie van 'evenement'. Artikel 2, 12°, van het Mediadecreet bepaalt dat het moet gaan om *“een voor het publiek toegankelijke gebeurtenis. De gebeurtenis vormt een afgerond geheel met een natuurlijk begin en einde. Als een evenement zich uitstrekt over verschillende dagen, wordt elke dag als een afzonderlijk evenement beschouwd”*.

Terwijl de inhoudelijke voorwaarden inderdaad veeleer beperkt zijn - het moet gaan om een publiek toegankelijke gebeurtenis - wordt wat de duur betreft uitdrukkelijk bepaald dat een evenement een afgerond geheel moet zijn met een natuurlijk begin en einde.

Op basis van deze definitie staat het dan ook vast dat voor de toepassing van het Mediadecreet een evenement een bepaalde duur moet hebben en in tegenstelling tot wat Twice Radio bv aanvoert geen voortdurend karakter kan hebben. Dit op zich impliceert dat ook een zendvergunning die geldt voor de duur van het evenement noodzakelijkerwijs beperkt moet zijn in de tijd.

20. Artikel 193, § 2 van het Mediadecreet, dat de voorschriften bepaalt voor de uitreiking van zendvergunningen door de VRM, stelt bovendien ook nog eens expliciet dat zendvergunningen naar aanleiding van evenementen enkel tijdelijk van aard mogen zijn.

Volgens de gangbare betekenis¹ van het woord 'tijdelijk' wil dit zeggen *“voor een bepaalde tijd of niet voor altijd”*, hetgeen net het tegenovergestelde is als *“voor onbepaalde tijd of voortdurend”* zoals Twice Radio bv voorhoudt.

De decreetgever heeft ook nergens aangegeven te willen afwijken van de gebruikelijke betekenis van het woord 'tijdelijk' voor de invulling van het begrip 'tijdelijke zendvergunning' naar aanleiding van evenementen. In de parlementaire voorbereidende werken, die Twice Radio bv overigens zelf aanhaalt, heeft de decreetgever namelijk verklaard dat voor evenementen *“voor zeer beperkte tijd”* frequenties beschikbaar moeten kunnen worden gesteld. Dit stemt duidelijk overeen met een normaal gebruik van het woord 'tijdelijk' en wijst zeker niet op een omkering van de betekenis.

21. Uit het voorgaande volgt dan ook onmiskenbaar dat tijdelijke zendvergunningen naar aanleiding van evenementen geen voortdurend, maar een tijdelijk karakter moeten hebben. Zij kunnen dus niet voor onbepaalde duur of onbeperkt in de tijd worden aangevraagd en verleend. Het ontbreken van een meer specifieke maximumduur in de mediaregelgeving doet daaraan geen afbreuk.

Het gegeven dat de VRM op zijn website als beleidslijn meegeeft dat een tijdelijke zendvergunning voor maximaal twee (uitzonderlijk zes) weken kan

¹ <https://www.vandale.be/>.

worden gegeven, is in voorliggend geval niet relevant nu Twice Radio bv zelf geen tijdsduur in haar aanvragen heeft bepaald. Nochtans is dergelijke tijdsduur onlosmakelijk verbonden met artikel 193, § 2, laatste zin, van het Mediadecreet, samen gelezen met de definitie van 'evenement'.

22. Concreet vraagt Twice Radio bv in voorliggend geval zendvergunningen aan voor het *"cross mediaal festival Tomorrowland"* dat naar eigen zeggen *"een voortdurend karakter"* heeft. Het gaat volgens Twice Radio bv over een permanent festival via verschillende podia, fora en media met jaarlijkse vaste momenten en daar tussenin voortdurende activiteiten. De zendvergunningen voor de duur van dit permanente festival worden bijgevolg ook aangevraagd voor onbepaalde tijd en met een voortdurend karakter.

Zoals hoger aangegeven kan een *"permanent festival"* per definitie niet worden beschouwd als een evenement of *"een voor het publiek toegankelijke gebeurtenis, [die] een afgerond geheel [vormt] met een natuurlijk begin en einde"* in de zin van artikel 2, 12°, van het Mediadecreet. Zonder de aanwezigheid van een 'evenement', met een bepaalde duur, is hier dan ook geen sprake van een uitzonderingsgeval waarin door de VRM een tijdelijke zendvergunning kan worden toegekend overeenkomstig artikel 193, § 2, laatste zin, van het Mediadecreet. Deze weigering, of veeleer onmogelijkheid om de gevraagde zendvergunningen uit te reiken, vloeit logischerwijze voort uit het gegeven dat er in voorliggend geval geen sprake is van 'tijdelijkheid', zoals vereist door het Mediadecreet, en dit los van de richtlijnen op de VRM-website over de maximumduur.

23. De andere onderdelen die door Twice Radio bv worden aangehaald, zoals het aantal frequenties en hun technische karakteristieken waarvoor een tijdelijke zendvergunning kan worden bekomen, het tijdstip en de reden van de aanvraag, de inpasbaarheid in het frequentieplan en de beschikbaarheid van de concreet aangevraagde frequenties, dienen in voorliggende geval dan ook niet nader behandeld of onderzocht te worden.

OM DEZE REDENEN, BESLIST DE VLAAMSE REGULATOR VOOR DE MEDIA

Dat de gevraagde tijdelijke zendvergunningen niet kunnen worden toegekend aan Twice Radio bv, met maatschappelijke zetel Beversesteenweg 558D te 8800 Roeselare.

Aldus beslist te Brussel op 25 oktober 2021.

D. PEEREMAN
griffier

C. ADAMS
voorzitter

Tegen deze beslissing kan beroep tot nietigverklaring worden aangetekend bij de Raad van State. Dat beroep moet worden ingesteld bij aangetekende brief binnen zestig dagen na de kennisgeving, overeenkomstig de bepalingen van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en het besluit van de regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.