

Advies conceptnota Toekomstig digitaal radiolandschap

Situering:

De SARC werd per brief van 22 mei 2024 door Vlaams minister van Media Benjamin Dalle om advies gevraagd over de conceptnota Toekomstig Digitaal Radiolandschap.

De conceptnota houdt een pleidooi voor een versnelde digitalisering van het radiolandschap. De minister verwijst naar het regeerakkoord waarin voor de radiosector geldt dat “DAB+ op een redelijke termijn FM moet vervangen als belangrijkste uitzendtechniek buitenhuis, zoals reeds bepaald in het mediadecreet”. Deze beleidskeuze heeft intussen tot een aantal concrete beleidsacties geleid. Zo werd door de VRM een kader uitgewerkt voor lokale proefprojecten, dat nog loopt tot januari 2026. Daarnaast werkte de minister samen met stuurgroep Digitale Radio Vlaanderen verder aan projecten en projectplannen.

Ter onderbouwing van de conceptnota werd door het Departement CJM een studie besteld over de transitie van analoge radio naar digitale radio en over de toekomstige DAB+/digital only omgeving.¹ De resultaten van deze studie werden op de sectorraad van 10 juni 2024 toegelicht door raadslid Tom Evens, die namens de UGent samen met de onderneming BrightWolves deel uitmaakte van het onderzoeksconsortium. De studie had als doelstelling om beleidsaanbevelingen te formuleren inzake:

- De transitie van analoge radio (FM) naar digitale radio (DAB+, IP en digitale televisie)
- Een potentiële afschakeldatum of afschakeldatum voor FM
- Het opzetten van een DAB+/digital-only omgeving in Vlaanderen

¹ <https://www.vlaanderen.be/publicaties/digitale-radio-in-vlaanderen-radiostudie-over-de-transitie-van-analoge-radio-naar-digitale-radio-en-over-de-toekomstige-dab-digital-only-omgeving>

De sectorraad Media besprak de conceptnota verder op de vergadering van 3 juli. Het advies werd vervolgens via schriftelijke procedure gefinaliseerd.

Advies

De sectorraad Media erkent de maatschappelijke noden met betrekking tot de verdere digitalisering van het media-aanbod en apprecieert dat hij in een vroeg stadium van dit belangrijke dossier betrokken wordt. Gezien de decretale bepalingen ter zake verwacht de raad dat ook de stuurgroep Digitale Radio Vlaanderen wordt geconsulteerd bij de bepaling van een geschikte afschakeldatum.²

Het radiolandschap krijgt met deze conceptnota bijzondere aandacht. De conceptnota baseert zich op een aantal studies om de keuzes te staven. Hieronder belichten we een aantal van de topics.

Afschakeling FM

Om de digitale transitie te versnellen worden in de nota een aantal scenario's (of afschakelniveaus) voorgesteld. De sectorraad stelt bij elk scenario voor- en nadelen vast. Bij de keuze van het meest geschikte scenario dienen volgens de raad de diverse belangen afgewogen te worden:

- de impact op het publieksbereik en op de daaraan gekoppelde reclame-inkomsten
- het sociale aspect (het aantal luisteraars dat niet langer een radiosignaal kan ontvangen)
- de diversiteit van het landschap in zijn geheel
- de portfolio's van bestaande radiogroepen
- de keuze voor de gebruiker
- de concurrentiële positie van radio t.o.v. andere audiodiensten (met name streaming)

De raad meent dat een overhaaste afschakeling een zware negatieve economische impact zou hebben. De Radiostudie raamt het mogelijke inkomstenverlies bij het door de minister geprefereerde afschakelscenario 2 op -29 mio Euro tot -58,9 mio Euro. Dit is een heel significante impact voor een sector waar de reclameopbrengsten reeds structureel onder druk staan. Voor het duurzaam overleven van de sector is het noodzakelijk dat de economische impact maximaal wordt beperkt. Hiervoor zullen veel meer (financiële) ondersteuningsmaatregelen en incentives nodig zijn dan de beperkte flankerende maatregelen waar de conceptnota en de Radiostudie naar verwijzen. De raad suggereert dat

² Art.133§1 :“De Vlaamse Regering bepaalt de datum van die afschaffing van de FM-uitzendingen en de modaliteiten ervan. Die datum is afhankelijk van een tweejaarlijks monitoringsrapport waarin de evolutie van de groei van het totale digitale radio luisteren, de DAB+-progressie **en de resultaten van sectorgedragen overleg worden nagegaan**”.

(een deel van de) eventuele inkomsten die de overheid genereert uit een nieuwe bestemming van de vrijgekomen FM-frequenties zouden kunnen worden aangewend om het bijkomende inkomstenverlies binnen de radiosector door de afschakeling van FM op te vangen.

De raad stelt zich vragen bij de criteria die bepalend zijn voor het vastleggen van een tijdstip van het afschakelen van FM: (i) een digitaal luistervolume van minimaal 65%, (ii) minimaal 60% van het Vlaamse wagenpark heeft een DAB+-ontvanger en (iii) maximaal 20% 'FM-only' luisteraars. De studie adviseert dat de overheid ten vroegste twee jaar na het bereiken van deze afschakelcriteria FM daadwerkelijk kan afschakelen. Als men op basis van deze criteria zal beslissen tot afschakeling, dreigt echter een belangrijk deel van de luisteraars (veeleer de oudere doelgroep en kansengroepen) uit de boot te vallen. Deze criteria dreigen dus sociale uitsluiting in de hand te werken.³

Recente metingen over het gebruik van de radio wijzen nog steeds op een intensief gebruik van FM. Vanuit gebruikersstandpunt kan men zich dus de vraag stellen of de omschakeling wel algemeen gedragen wordt. Digitale inclusie en het risico van uitsluiting van bepaalde gebruikers is immers een belangrijk aandachtspunt en vraagt dan ook de nodige zorg. In het kader van de omschakeling zijn de gebruikers overigens niet bevraagd, zo merkt de raad op.

De sectorraad stelt zich de vraag of het gronddoel om het aanbod te verbreden nog relevant is gelet op een aantal markt- en technologische evoluties:

- de DAB-brandbreedte geraakt nu ook niet gevuld gezien, althans voorlopig, een verzadigingspunt bereikt is
- de moeilijke opstart en leefbaarheid van nieuwe merken
- de buurlanden zijn hier niet of op een andere manier mee bezig
- Europese (voor auto's) en Vlaamse (voor andere toestellen) regelgeving over de verplichte toevoeging van digitale ontvangstmogelijkheden aan radiotoestellen, versnelt de "organische" transitie waardoor het in het vooruitzicht stellen van een afschakeldatum als stimulus minder nodig is
- er is vooralsnog geen nuttige invulling voor het vrijkomend FM-spectrum bepaald
- de proliferatie van digitale (online) luisterplatformen neemt alsmaar toe
- de strengere isolatienormen voor woningen maken ontvangst van DAB+ steeds moeilijker

De conceptnota kiest voor scenario 2 wat betreft het afschakelniveau. Volgens het onderzoek verdient echter afschakelniveau 3 de voorkeur, waarbij alle radio-omroeporganisaties samen gelijktijdig versneld afschakelen. Dit scenario gaat uit van een verlenging van alle FM-

³ Ter herinnering kan verwezen worden naar de afschakeling van analoge televisie (ether). Dit gebeurde toen de distributie ervan slechts een 6% penetratie meer bereikte.

erkenningen tot eind 2030 en een afname van het FM-only luisterpubliek tot 12% tegen de afschakeldatum.

De sectorraad volgt eerder de argumentatie van de studie voor scenario 3 dat voor alle luisteraars duidelijkheid schept. Het biedt volgens de raad ook een gelijk speelveld voor alle radio-omroeporganisaties en het genereert het minst impact op de radioadvertentiemarkt. Hierbij merkt de raad op dat dit scenario mogelijks wel een daling van het aantal lokale radio-omroepen met zich meebrengt. De raad onderschrijft het voorstel om geen nieuwe FM-beauty contest te organiseren voor de netwerkradio's bij het aflopen van de huidige erkenningen. Het lijkt de raad aangewezen om de huidige erkenningen te verlengen voor de tijd tot de afschakeling van FM.⁴

Tien bouwstenen voor een toekomstig landschap

1. Van een operatormodel naar een omroepmodel

De sectorraad onderschrijft de verschuiving van het operatormodel naar een omroepmodel.⁵ Dit moet toelaten om te evolueren naar een kwaliteitsvol omroeplandschap via DAB+ waarbij de verschillende omroeporganisaties zullen moeten samenwerken om zelf een geschikte netwerkoperator te kiezen. Bij het recente aflopen in juni 2024 van de licentie van Norkring voor wat betreft Mux 11A heeft de Vlaamse Regering volgens de raad de kans gemist om voor deze Mux nu al over te schakelen. Naast de inhoudelijke en kwalitatieve toets is één van de voordelen van een omroepmodel dat er – omwille van de concurrentie tussen de verschillende potentiële operatoren – een correctere, meer marktconforme vergoeding voor distributie zal zijn.

Het lijkt cruciaal om voor Mux 11A (nieuwe licentie vanaf 1 januari 2028) het omroepmodel te realiseren. De procedure hiervoor wordt best snel opgestart. Voor zover juridisch mogelijk gebeurt dit ook voor Mux 5A/D, aangezien een synchrone inschakeling van het omroepmodel voor alle muxen een gelijke behandeling voor alle radio-omroepen garandeert.

2. Erkenningen van DAB+-radio-omroeporganisaties

Het gegeven van een beauty contest voor het verkrijgen van een DAB+-licentie wordt door de raad ondersteund. Indien het gaat om een erkenning voor een landelijke radio-omroeporganisatie moeten de voorwaarden toch vergelijkbaar zijn met de voorwaarden die

⁴ Ter vergelijking: in Wallonië vragen de sectorverenigingen een verlenging van minstens 5 jaar van de huidige erkenningen die ten einde komen in juli 2028. De horizon voor de afschakeling van FM in Wallonië is dus 2033. Dit is opvallend aangezien in Wallonië een groter aantal FM zendpunten (en dus meer kosten) nodig zijn dan in Vlaanderen, wegens het meer heuvelachtig gebied.

⁵ Zie ook het eerder advies van de SARC over de switch naar een omroepmodel:

https://www.vlaanderen.be/sarc/sites/sarc/files/2023-07/20230630_advies_frequentiepakketten zendvergunningen.pdf

gelden voor de huidige voor FM-erkende omroeporganisaties. Deze voorwaarden hoeven niet dezelfde te zijn voor kleinere, meer regionaal gerichte initiatieven.

De raad pleit dan ook voor een duidelijk reglementair kader waarin het criterium 'kwaliteit van de uitzendingen' essentieel is. Nieuwe spelers moeten een kwaliteitsgarantie bieden en er moet een kwalitatieve ondergrens zijn die bepaalt welke omroepen toegang krijgen tot DAB+ en welke niet.

3. Scenario's voor een nieuw DAB+-frequentieplan

Het voorstel i.v.m. de indeling van de muxen, zoals beschreven in de conceptnota, heeft bepaalde merites maar de raad vraagt hierbij na te denken over een balans tussen de leefbaarheid van de lokale radio's enerzijds en een optimale afbakening van advertentiemarkten anderzijds.

4. Monitoring van de evolutie in het digitaal radioluisteren in Vlaanderen in het licht van een potentiële FM-afschakeling

In de conceptnota wordt voorgesteld om de tweejaarlijkse studie jaarlijks uit te voeren zodat de evolutie in digitaal luistervolume beter gemonitord kan worden.⁶ Uiteraard is een verhoogde monitoring een goede zaak. Het is wel belangrijk dat hierover goede afspraken gemaakt worden met Digitale Radio Vlaanderen, aangezien deze organisatie de studie mee financiert. Het zal dus van belang zijn om de financiering van Digitale Radio Vlaanderen in dit licht verder te bekijken en desgevallend aan te passen.

5. Communicatiecampagne en digitaal transitiefonds

Uiteraard zal een brede, tijdige én langdurige communicatiecampagne van groot belang zijn om luisteraars te informeren en te begeleiden bij de shift naar digitaal luisteren.⁷ Het blijft belangrijk dat de inspanningen die de omroepen gezamenlijk nu al ondernemen in het licht van cvba Radio Digitaal Vlaanderen worden verdergezet.

Echter, dit zal niet volstaan om de economische (inkomstenverlies) en sociaal-culturele (de verbindende functie van en laagdrempelige toegang tot Vlaamse radio) impact van een te snelle afschakeling te matigen.

Gelet op de significant negatieve economische impact die een FM-afschakeling met zich zal brengen, zal er ook voor andere omroeporganisaties dan de lokale radio-omroeporganisaties nood zijn aan meer dan een aantal flankerende maatregelen. Hierboven werd reeds verwezen

⁶ Bij voorkeur met behoud van huidige methodologie en aanpak, in functie van benchmark en vergelijkbaarheid. De meting dient meer in detail antwoorden te bieden op de criteria die de raad behandeld wil zien om een beslissing te nemen rond de FM-afschakeling.

⁷ De Vlaamse overheid zou deze campagne financieel kunnen ondersteunen, naar analogie van de campagne rond het classificatiesysteem, dit in samenwerking met de omroepen die ruimte ter beschikking stellen.

naar een aantal potentiële (financiële) ondersteuningsmaatregelen. Een significante transitiekost zit ook bij de honderdduizenden FM-radio's die moeten vervangen worden om ervoor te zorgen dat de luisteraars kunnen overstappen naar digitale radio (via DAB+).

6. Signaalintegriteit en vindbaarheid/zichtbaarheid Vlaamse radio-omroepprogramma's

Het verzekeren van signaalintegriteit en de vindbaarheid/zichtbaarheid van Vlaamse radio-omroepprogramma's, namelijk ten aanzien van internationale online platformen, wordt terecht in de conceptnota en de studie aangemerkt als een belangrijk punt. Deze hebben immers een onmiddellijke impact op het bereik van de Vlaamse omroepen en de reclame-inkomsten van de Vlaamse omroepen.

Het potentiële verlies aan reclame-inkomsten werkt ook vertragend in de overgang naar digitale radio. Hierin spelen een aantal grote internationale audioplatformen een (nefaste) rol waarbij Vlaamse omroepprogramma's kunnen worden uitgezonden via deze platformen maar waarbij de reclame-inkomsten niet bij hen terecht komen.

De signaalintegriteit van de Vlaamse radio-omroepprogramma's moet gewaarborgd worden, net zoals reeds in het Mediadecreet bepaald voor televisieomroepprogramma's die opgenomen zijn in lineaire en niet-lineaire televisiediensten.

7. Afstemming met buurlanden

De sectorraad benadrukt het belang om de naburige Gemeenschappen, regio's en buurlanden mee te krijgen in het verhaal van een potentiële afschakeling van de FM-band. In de ons omringende landen wordt overigens voorzichtig omgegaan met het formuleren van eventuele afschakeldata.

Deze afstemming is uitermate belangrijk. Bij gebrek aan een gecoördineerd plan zal de signaalsterkte van de FM-frequenties van de buurlanden of de Franstalige Gemeenschap toenemen. Indien men hier zonder overleg en coördinatie te werk gaat, zal dit de buitenlandse concurrentie op de Vlaamse radiomarkt versterken.

8. Alternatieve invulling FM-band

Gelet op het specifieke karakter van het vrij te komen FM-spectrum zijn de mogelijkheden betreffende invulling hiervan bijzonder beperkt. Op dat vlak is er dus geen dwingende reden om versneld FM uit te schakelen. Een concrete – dwingende – afschakeling van FM is veel zinvoller als tegelijkertijd duidelijk is wat met de vrijgekomen FM zal gebeuren. De sectorraad Media pleit ervoor dat de alternatieven voor de invulling hiervan goed worden meegenomen in de verdere analyse en dat deze alternatieven mede een rechtvaardiging zullen zijn voor de (versnelde) uitschakeling van distributie van radio via FM.

Algemene conclusie

Rekening houdend met bovenstaande argumenten is de koppeling van een datum met afschakelcriteria volgens de sectorraad nog steeds een verantwoorde beleidskeuze. De raad meent evenwel dat gezien de ontwikkelingen op de markt zowel in binnen- als buitenland de huidige afschakelcriteria mogelijks te laag zijn om een afdoende luisterbereik voor de omroepen te garanderen. De raad pleit daarom voor een weloverwogen keuze en afschakelritme, in nauw overleg met de stuurgroep Digitale Radio Vlaanderen, en in dialoog met de nieuw samengestelde sectorraad Media.