

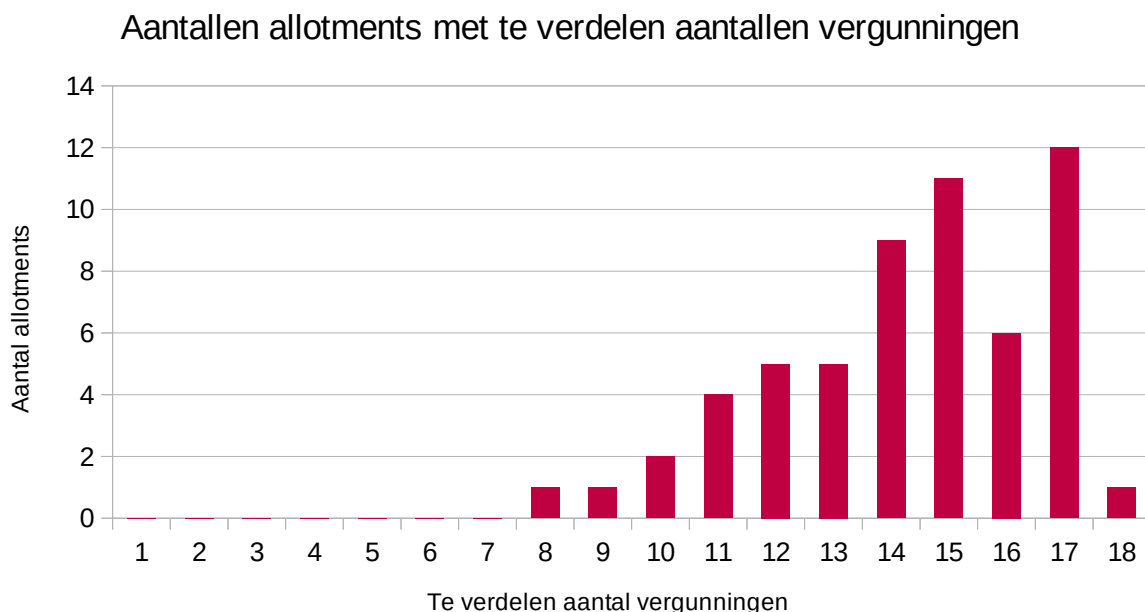
Reactie op consultatie documenten verdeling DAB+ Laag 6

Inleiding

Na de tijdelijke uitgifte van een beperkt aantal allotments voor DAB+ Laag 6 kan eindelijk per 1 September 2024 voor heel Nederland frequentieruimte worden uitgegeven voor lokale digitale radio. Het is positief dat nu ook voor lokale radio deze mogelijkheid wordt geboden.

Sinds 2020 hebben een flink aantal omroepen van de mogelijkheid gebruik gemaakt om via een tijdelijke verdeling in 22 allotments uit te zenden. Door vergunningsvoorwaarden met weinig beperkingen kon er naar hartenlust geëxperimenteerd worden. Er zijn commerciële stations gekomen die in een aantal allotments uitzonden, maar ook b.v. doelgroepen stations voor lokale gemeenschappen en sommige 'piratenstations' hebben een legale voortzetting gekregen. Ook kon er een lokale kosten/baten afweging gemaakt worden, waardoor in veel allotments – vaak in eigen beheer – efficiënte oplossingen konden worden gerealiseerd.

Het is daarom teleurstellend dat voor de uitgifte per 1 September aanstaande er meer beperkende voorwaarden gaan gelden. Onze inventarisatie afgelopen najaar onder commerciële lokale stations laat zien dat veel stations waarschijnlijk gaan afhaken indien een economisch verantwoorde casus ontbreekt. Zeker als we bedenken dat veel van de lokale initiatieven in de Mediawet weliswaar als 'commerciële omroepen' te boek staan, maar in feite op non-profit basis opereren. En dat heeft weer gevolgen voor de publieke lokale stations:



Bovenstaande figuur geeft aan in hoeveel allotments nog een bepaald aantal vergunningen voor commerciële lokale omroep te verdelen is. In meer dan twee derde van de allotments zijn nog 14 of meer vergunningen te verdelen. Oftewel: indien het enthousiasme onder de commerciële omroepen tegenvalt, moeten de kosten (vooral) worden opgebracht door 4 of minder publieke lokale omroepen. Het is daarom ook in het belang van de publieke lokale mediavoorziening om de deelname door commerciële stations aantrekkelijk te houden.

Vooralsnog is er nog géén transparante doorrekening getoond hoeveel publiek geld besteed moet gaan worden aan DAB voor publieke lokale omroepen – naar verluid via subsidie van OC&W aan de NLPO. Dit document laat echter zien dat er redenen tot zorg zijn of de huidige opzet een voldoende gezonde basis heeft om de lokale laag van DAB tot een succes te maken.

In deze reactie op de internetconsultatie van de documenten voor de verdeling van DAB+ Laag 6 per 1 September 2024 wordt getracht duidelijk te maken wat de knelpunten voor de deelname van commerciële omroepen zijn, en welke gevolgen dit heeft. Tevens worden een aantal aanvullende opmerkingen geplaatst over de invulling van DAB+ Laag 6.

Allotments



Voor de verdeling per 1 September 2024 is Nederland verdeeld in 57 allotments. Oorspronkelijk was het de bedoeling deze overeen te laten komen met de indeling in streekomroepen van de NLPO (Nederlandse Lokale Publieke Omroep), maar om

technische redenen is het de RDI (Rijksinspectie Digitale Infrastructuur) niet gelukt in alle gevallen aan deze wens tegemoet te komen. Gevolg is dat sommige streekomroepen in 2 of zelfs 3 allotments moeten gaan uitzenden, wat een flink budget voor distributiekosten zal vergen.

Als gevolg van deze verdeling worden ook een aantal vrij grote allotmentgebieden gevormd, waardoor het voor kleinere, non-profit stations minder aantrekkelijk wordt om een vergunning aan te vragen. De kosten voor toezicht (met name door de staffeltabel van het Commissariaat voor de Media) en distributie worden dusdanig hoog dat dit moeilijk uit private gelden is op te brengen. Dat is jammer, omdat tijdens de tijdelijke verdeling gebleken is dat juist kleine doelgroep stations enthousiast van de mogelijkheid via Laag 6 uit te zenden gebruik hebben gemaakt. Het is ook juist de politieke intentie om met deze laag pluriformiteit van het lokale aanbod mogelijk te maken. De huidige keuzes lijken daar echter haaks op te staan.

Aantal vergunningen

De keuze voor maximaal 18 vergunningen per allotment wordt door sommigen betreurd, omdat dit ten koste zou gaan van de geluidskwaliteit. Echter, aangezien naar alle waarschijnlijkheid in vele allotments lang niet alle 18 vergunningen vergeven zullen worden, zal er waarschijnlijk voldoende capaciteit overblijven om de bit rate per station te verhogen. En in die gebieden waar mogelijk de belangstelling toch hoog is, is het kunnen vergeven van vergunningen aan zo veel mogelijk geïnteresseerden te rechtvaardigen. Met 18 vergunningen wordt consequent vastgehouden aan een ondergrens voor capaciteit per station die al bij de eerste vergunningverlening voor DAB+ in 2013 is gebruikt. Dit heeft de groei van DAB+ niet tegengehouden.

Uniek programmakanaal

Volgens de vergunningen dient een programmakanaal met een unieke naam uitgezonden te worden. De minister kan dan de bedoeling hebben om ervoor te zorgen dat DAB+ laag 6 ook daadwerkelijk gebruik wordt voor het aanbieden van lokale commerciële radio, maar het is geheel onduidelijk in hoeverre er werkelijk ook een uniek programma moet worden uitgezonden. De beperking op de naam van het programmakanaal kan waarschijnlijk door een regio-editie effectief worden omzeild, en hoeveel verschil tussen de inhoud van de programmakanalen in verschillende allotments vereist is om als een 'ander' programmakanaal te worden aangemerkt, wordt niet gespecificeerd.

Deze gewenste beperking van ketenvorming vermindert het potentiële aantal luisteraars voor een station, waardoor ook de opbrengst van mogelijke advertenties begrensd wordt. De kosten van een uniek programma kunnen dan niet meer gedekt worden uit die lagere opbrengst. Waarschijnlijk zullen een flink aantal commerciële stations die via de tijdelijke allotments in méér dan één regio uitzenden om deze reden géén kostendekkende exploitatie meer kunnen realiseren, en dus per 1 September aanstaande stoppen.

Dekkingseisen

Het streven om verzorgingseisen te stellen die gelijk zijn aan die van landelijke en regionale netwerken is vanuit een consequente ervaring voor luisteraars te begrijpen,

maar leidt ook tot hoge kosten. Het is te verwachten dat in verhouding deze zelfs hoger zullen uitvallen dan voor de landelijke of regionale netwerken.

Hoe dit komt ? Binnen het allotmentgebied dient aan dezelfde norm te worden voldaan als voor de andere netwerken. Maar buiten dat gebied worden vrij strenge eisen gesteld aan de maximale veldsterkte op 20 en 40 km afstand. Omdat de gebieden relatief klein zijn (een beperkte streek/regio in plaats van een hele provincie of heel Nederland) wordt het moeilijk om met hoge antenneopstelpunten te gaan werken: het risico om dan te ver buiten het allotmentgebied te zenden wordt dan te groot. Één hoge zender met hoog vermogen voor een heel allotment zal dan ook vaak niet mogelijk zijn. Men zal eerder moeten gebruikmaken van een aantal lagere opstelpunten, met per opstelpunt extra toezichtskosten van de RDI. Om dan toch een redelijk compromis tussen aantal opstelpunten en te realiseren dekking te bereiken zijn met lage opstelpunten vrij hoge zendvermogens nodig – dit vereist nauwkeurige planning met voldoende kennis van de materie.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om bij minder dan zes vergunninghouders te verzoeken af te wijken van de verzorgingseisen. Omdat in slechts 13 van de 57 allotments er zes of meer publieke lokale omroepen een vergunning hebben verkregen, en het animo onder de commerciële omroepen gegeven de voorgestelde voorwaarden wellicht laag zal zijn, valt nog maar te bezien in hoeverre in veel allotments de verzorging aan de gewenste norm zal voldoen.

Samenwerkingsovereenkomst

Het is goed dat de periode om tot een samenwerkingsovereenkomst te komen 12 weken gaat bedragen, en pas ingaat na mededeling van de minister. Dit zou constructief samenwerkende vergunninghouders voldoende tijd moeten geven om tot een goede overeenkomst te komen en duidelijke afspraken te maken over het realiseren en in bedrijf houden van het zendernetwerk. Ook het verplichten van latere toetreding op non-discriminatoire voorwaarden van nieuwe vergunninghouders is een zinvolle conditie.

Echter, het is niet duidelijk op welke manier dergelijke nieuwe vergunningen kunnen worden verkregen ? Wordt het mogelijk om – indien nog niet het maximum aantal vergunningen voor een allotment is verdeeld – op een later moment alsnog een vergunning aan te vragen ? En onder welke condities dan ? Duidelijkheid hierover vooraf is gewenst.

Technische voorschriften

In vergelijking met andere vergunningen voor digitale omroep wordt in de vergunningen voor lokale digitale omroep het gebruik van het zogenaamde 'critical mask' spectrummasker 2 voorgeschreven. Een dergelijk filter kent een hogere demping dan de meer gebruikelijke spectrum maskerfilters 1 voor niet kritische omstandigheden. Hierdoor valt het energiegebruik van de lokale ensembles ook weer hoger uit, omdat de zenders meer vermogen moeten leveren om uiteindelijk voldoende vermogen aan de antennes af te leveren.

Het is niet duidelijk waarom hiertoe besloten is ? Is dit op basis van slechte ervaringen tijdens de proefperiode met tijdelijke allotments (waarbij niet kritische maskers konden

worden gebruikt) ? Of slechts een vermoeden op basis van theoretische modellen ? Of om een andere reden ? Ook om redenen van duurzaamheid heeft het voorkeur om – waar mogelijk – het gebruik van spectrum masker filter type 1 toe te staan.

Verdeling en inhoud besluit

Er wordt gesteld dat “een veiling bewerkstelligt dat vergunningen terechtkomen bij die marktpartijen die uiteindelijk de meeste waarde weten te realiseren. Daarmee levert een veiling een hogere maatschappelijke welvaart op dan een andere verdelingsmethode.” Zoals gesteld lijken het concept besluit en de concept vergunningen het animo om aan de verdeling/veiling deel te nemen flink te dempen. Daarnaast kan worden bediscussieerd wat er bedoeld wordt met het begrip ‘waarde’, en met ‘een hogere maatschappelijke welvaart’. Waarschijnlijk wordt vooral gedacht aan economische welvaart, waarmee voorbij wordt gegaan aan de mogelijkheid om deze laag voor lokale digitale omroep ook in te zetten voor culturele en verbindende vormen van welvaart in de vorm van lokale stations die specifieke gemeenschappen en doelgroepen bedienen.

Wat gebeurt er als blijkt dat het animo voor de vergunningen veel minder groot is dan verwacht ? Krijgen dan stations die besloten hebben niet mee te doen aan deze ronde alsnog een kans een vergunning te verwerven ? Immers, na het in gebruik nemen van de ensembles zijn de daarbij behorende kosten bekend en is het veel beter mogelijk een bedrijfsplan te maken. Bovendien kunnen dan wellicht na heroriëntatie de voorwaarden wijzigen om alsnog voldoende deelnemers aan te trekken, b.v. door het aanpassen van het ketenverbod.

Indienen aanvraag

Waarom is het niet mogelijk een aanvraag via elektronische weg (e-mail) in te dienen ? Bij de vergunningsaanvraag door de publieke lokale media was dit nog wel mogelijk, en het is ook een onverwachte afwijking van het algehele beleid van de overheid zaken zoveel mogelijk (soms zelfs uitsluitend) via elektronische weg aan te kunnen vragen. Kunt U uitleggen waarom in dit specifieke geval dan hiervan wordt afgezien ? Het is bekend dat de betrouwbaarheid van verzending via aangetekende post flink is afgenomen, en persoonlijke overhandiging kan voor veel geïnteresseerden bijzonder lastig zijn. Waarom wordt dan de commerciële omroepen niet de efficiënte en goedkope mogelijkheid geboden hun aanvraag elektronisch in te dienen ? Met het oog om aan gestelde tijdslimieten voor verzuimherstel te kunnen voldoen verdient het aanbeveling om ook communicatie via elektronische weg mogelijk te maken.

Waarborgsom of bankgarantie

De eis tot het verstrekken van een waarborgsom of bankgarantie ter grootte van € 5000 per vergunning betekent een flinke beperking van de mogelijkheid voor kleine omroepen met beperkte financiële middelen om een vergunning aan te vragen. Indien het echt de bedoeling is om kleine lokale omroepen een mogelijkheid te bieden via een lokaal DAB ensemble uit te zenden, lijkt het verminderen van deze som, bij voorkeur tot 0 euro, noodzakelijk. Als alternatief kan eventueel pas een waarborgsom of bankgarantie worden gevraagd nadat is komen vast te staan dat een veiling dient plaats te vinden. Immers, bij verlening om niet is een waarborg niet nodig.

Aanvullende opmerkingen

Hoger dan verwacht storingsniveau

Bij het maken van de allotmentindeling voor DAB+ Laag 6 heeft de RDI gebruik gemaakt van het internationaal gebruikelijke simulatiemodel (ITU 1546) voor berekening van de te verwachten veldsterkten. Het is echter bekend dat dit model wel goed vergelijkbare resultaten tussen verschillende internationale radiocommunicatie autoriteiten geeft, maar dat het nogal flink kan afwijken van resultaten in de praktijk. Kort gezegd komt het erop neer dat het te optimistisch is over ontvangst binnenshuis, en te pessimistisch over mobiele ontvangst. Bekend is b.v. dat DAB+ ontvangst in druk bebouwd stedelijk gebied en in woningen met HR+ beglazing flink hogere veldsterkten vereist dan door het model verondersteld. Daarentegen is mobiele ontvangst vaak mogelijk ver buiten het door het model berekende verzorgingsgebied.

Combinatie van deze fenomenen leidt tot de conclusie dat bij zo genaamde co-channel allotments – dus 2 verschillende lokale allotments zendend op dezelfde frequentie – er een hoger onderling storingsniveau kan optreden dan op basis van het model wordt verwacht. Door het ‘alles-of-niets’ karakter van digitale radio ontvangst (o.a. ook bekend van de C-2000 discussie) kan dit betekenen dat ook binnen een allotmentgebied een station uit het daar uitgezonden ensemble niet ontvangen kan worden. Een effect dat bij gunstige weersomstandigheden ook over afstanden veel groter dan tussen 2 meest dichtbij gelegen co-channel allotments kan optreden. Zo is het in de tijdelijke verdeling gebeurd dat b.v. in Alkmaar een lokaal station niet te ontvangen was terwijl een zender uit Eindhoven wel op dat kanaal doorkwam.

Om teleurstelling over de prestaties van DAB+ Laag 6 te voorkomen zou het beter zijn een simulatiemodel te gebruiken dat beter overeenkomt met de realiteit, met name voor deze laag die gekenmerkt wordt door een veelheid aan kleine allotments met co-channel toewijzingen op (te?) korte afstanden.

Alternatieve gebruikers

Het is jammer dat er bij de verdeling van vergunningen voor laag 6 enkel kan worden uitgegaan van de – door de mediawet gedicteerde – verdeling in publieke lokale media en commerciële media. Het grote aantal te verdelen vergunningen zou het mogelijk maken om juist ruimte te bieden aan kleinschalige, niet-commerciële initiatieven voortkomend uit specifieke gemeenschappen (‘community radio’) of doelgroepen (‘doelgroepradio’). Het zou goed zijn ruimte in de Mediawet te creëren voor een dergelijke categorie.

Tevens biedt deze laag de mogelijkheid om één vergunning per allotment te reserveren voor een ‘evenementenkanaal’ waarop tijdelijke programma’s kunnen worden uitgezonden ter ondersteuning van een lokaal evenement (b.v. kermis, carnaval, bloemencorso of festival – o.a. voor speciale verkeersbegeleiding).

Te hopen valt dat Laag 6 alsnog voor dergelijke toepassingen ontsloten wordt, opdat de creativiteit van de kleine initiatieven kan worden ingezet voor levendige lokale DAB ensembles met veel variatie.

Gevonden errata in de regeling

Bijlage 2

Tilburg en Oirschot zijn incorrect genoemd als gemeenten behorend tot allotment 45

Bijlage 4

Aan FM vergunning B38 is een DAB vergunning gekoppeld in frequentieblok 7C-Z

DABlokaal.nl