

De staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat
Mevrouw mr. drs. M.C.G. Keijzer
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC DEN HAAG

Verzonden via <https://www.internetconsultatie.nl/veilingregeling/reageren> en via
<https://www.internetconsultatie.nl/ontwerpbekendmakingsbesluit/reageren>

Betreft: consultatie “Regeling aanvraag- en veilingprocedure digitale radio-omroep DAB+ laag 7” en “ontwerp-bekendmakingsbesluit inzake de keuze voor het instrument veiling van vergunningen voor digitale radio-omroep DAB+ in laag 7”

Hilversum, 17 september 2020

Geachte mevrouw Keijzer,

Met inachtneming van de daartoe gestelde reactietermijn, welke eindigt op 17 september a.s., reageert de Vereniging Commerciële Radiostations¹ (hierna: VCR) op de twee hierboven genoemde ontwerpregelingen m.b.t. de voorgenomen uitgifte van DAB+ laag 7. De VCR reageert tegelijkertijd op de beide documenten vanwege hun onderlinge samenhang.

Inleiding

Net als in andere landen om ons heen, gaat de ontwikkeling van DAB+ in Nederland gestaag, maar langzaam. Het gemiddelde Nederlandse huishouden beschikt over 6 analoge ontvangers. Wel is de migratie naar digitale radiobeluistering in volle gang. De analoge FM-ontvangers worden geleidelijk vervangen door smartphones en bluetooth-speakers, smart-speakers, de flatscreen-TV (die ook veel wordt gebruikt voor het luisteren naar digitale radio via de kabel) en uiteraard DAB+. De consument gebruikt meerdere digitale ontvangstmogelijkheden door elkaar en DAB+ is er daar dus één van. Iedere digitale ontvangstmogelijkheid heeft z'n eigen karakteristieken. Zo is DAB+ de ideale vervanger voor de transistorradio, de bouwradio en vooral de autoradio.

Maar het is de consument die zijn eigen ontvangstvoorkeuren kiest, en in Nederland hebben overheid, publieke omroepen en commerciële zenders er gezamenlijk voor gekozen om de radioluisteraar niet te dwingen, maar er toe te verleiden de overstap te maken van analoog naar digitaal. Immers, analoge ether-FM is een reeds in 1934 ontwikkelde techniek die naar huidige maatstaven frequentietechnisch niet meer efficiënt te noemen is. Tegelijkertijd bieden de bestaande FM-netwerken nog altijd een programma-aanbod en ontvangstkwaliteit waar de consument erg tevreden over is. Daarnaast zijn er met name als het gaat om radiobeluistering thuis of op het werk andere digitale alternatieven voor de analoge FM dan enkel DAB+.

¹ De VCR behartigt de belangen van de Nederlandse landelijke commerciële radiostations, zijnde Sky Radio, Radio Veronica, Qmusic Nederland, BNR Nieuwsradio, Slam!, Radio 538, Radio 10, Sublime en 100%NL.

Toch hebben we in Nederland al een DAB+ penetratiegraad bereikt van 12% van de huishoudens. Daarmee zijn we ten opzichte van andere landen 'het beste jongetje van de klas'. Maar radio is nu eenmaal een gratis product en je luistert radio terwijl je er iets bij doet (secundair medium). Net zoals een halve eeuw geleden bij de transitie van AM naar FM en nu weer bij FM naar digitale ontvangstmogelijkheden waaronder DAB+, rent een consument niet meteen naar de winkel zodra er een nieuwe radio-ontvanger uit is maar pas als z'n oude aan vervanging toe is. En zolang er nog veel FM-ontvangers aanwezig zijn zal de consument ook daarvan gebruik blijven maken.

Verleiding is dus de sleutel om die consument wel te doen overstappen: de kwaliteit van de DAB+ netwerken moet ten minste vergelijkbaar met, liefst beter zijn dan die van FM (zowel in ontvangst, als in geluidskwaliteit), de bestaande populaire content moet ook via DAB+ te ontvangen zijn en moet daarnaast aangevuld kunnen worden met kanalen die gekoppeld zijn aan de populaire A-content, waardoor de promotie geoptimaliseerd wordt. De extra kanalen zijn in dat model alleen via DAB+ te ontvangen en de bekendheid van de consument met DAB+ kan alleen bereikt worden via zeer omvangrijke marketinginspanningen en die doen de radiostations zélf.

Dubbele distributiekosten zijn bovendien onvermijdelijk: FM moet nog vele jaren aanblijven om de consument te bedienen, te bereiken en via de *marketingefforts* van de radiostations op het bestaan en belang van DAB+ te kunnen attenderen. Omgekeerd moet ook DAB+ in de lucht zijn om de consument te kunnen laten overstappen. De dubbele distributiekosten zijn substantieel en komen voor rekening van de radiostations. De kosten van de ontwikkeling van nieuwe DAB+ frequentieruimte zijn eveneens substantieel, terwijl daar tegenover nog niet voldoende luisteraars en dus, inkomsten staan. Gegadigden voor nieuwe DAB+ frequentieruimte zullen zeker midden in deze wereldwijde coronapandemie voorbereid moeten zijn op jarenlange noodzakelijke investeringen in een nieuw landelijk DAB+ programmakanaal terwijl slechts een fractie van die kosten kan worden terugverdiend.

De business case voor DAB+ is dus een onzekere. Tegelijkertijd is de extra spectrumruimte— in de vorm van laag 7 – onmisbaar voor de verdere ontwikkeling daarvan: laag 7 biedt de extra capaciteit die nodig is voor verbetering van de geluidskwaliteit (hogere bitrate) van bestaande kanalen, voor verbetering van het speelveld ten opzichte van de publieke omroep en voor het bevorderen van de noodzakelijke *DAB+ only*-kanalen die nodig zijn om de consument te verleiden tot een overstap naar DAB+. Het is dan ook zaak dat de voorstellen rondom de uitgifte van dat spectrum goed aansluiten bij wat de markt er mee kan en wil. In het geconsulteerde model kan dat op een aantal vitale punten verbeterd worden.

Uitgifte in losse kanalen

De VCR vraagt zich af waarom het ministerie kiest voor een uitgifte in losse kanalen en daarmee deelname door een groep of samenwerkingsverband dat op de hele multiplex wil bieden, uitsluit. Daarmee schrijft zij het recept voor problemen in de markt en een vertraging in de ontwikkeling van DAB+. Een multiplex kan weliswaar opgedeeld worden in losse kanalen, maar de technische uitrol en distributie niet; die is ondeelbaar. Partijen die een los kanaal winnen, worden dus gedwongen om met elkaar samen te werken. Dat levert bij samenwerking tussen gelijksoortige partijen geen probleem op, maar bij deze veiling zijn de potentieel biedende partijen ongelijksoortig (bv. regionale spelers). Er is geen blokkade op deelname door minder kapitaalkrachtige partijen die blijvend aan de distributievergoedingen kunnen voldoen, noch is er zekerheid dat de partijen die een kanaal winnen, dezelfde visie, ambitie, uitrolplannen, budget of zakelijk profiel delen.

De problemen die samenwerking tussen ongelijksoortige partijen in de praktijk geeft, bijvoorbeeld in de bovenregionale multiplex of op lokaal niveau, is bij zowel de sector als het ministerie ruimschoots bekend². De problematiek is ook herkend in het onafhankelijk onderzoek dat het ministerie van EZK in 2016 liet uitvoeren door KWINK:

“(…) Een van de knelpunten is de ongelijksoortigheid van radio-omroepen in de bovenregionale kavel en de tegengestelde belangen en verschillen in (financiële) mogelijkheden³.

(…)

Anderzijds worden drie knelpunten in de bovenregionale kavel in de gesprekken veelvuldig genoemd. Ten eerste de ongelijksoortigheid van de radio-omroepen in de bovenregionale kavel en de daaruit volgende tegengestelde belangen en verschillen in (financiële) mogelijkheden: publiek versus commercieel; FM versus AM; lokaal versus regionaal; (semi) professionele radio-omroepen versus minder professionele radio-omroepen (‘hobbyisten’). Sommige radioomroepen willen de uitrol versnellen, andere radio-omroepen willen of kunnen dat tempo niet volgen. Dat laatste is mede ingegeven door het aflopen van de vergunningen op 31 augustus 2017 en de investeringsonzekerheid die daarmee gepaard gaat⁴. (…)

KWINK voegt daar vervolgens nog aan toe dat de verplichte samenwerking de uitrol van DAB+ heeft bemoeilijkt en verdere digitalisering belemmert⁵. Dat zijn conclusies die aandacht behoeven, omdat zij potentieel nadelige consequenties hebben voor de ambities van de staatssecretaris of die van de leden van de VCR rondom de uitgifte van laag 7.

De consultatiestukken bieden hierop geen passend antwoord en voorzien in theoretische oplossingen, zoals een gedwongen samenwerkingsovereenkomst die binnen zes weken gesloten moet zijn⁶, of een verplichte uitrol van het netwerk binnen zes maanden daarna.⁷ Die instrumenten gaan uit van dwang in plaats van vrijwillige samenwerking op basis van gelijkgestemdheid. Dat werkt in de praktijk niet, zoals de problemen bij de bovenregionale multiplexen ook hebben laten zien.

Ingeval partijen in staat zijn om als groep de gehele multiplex te verwerven, zijn zij ook in staat om gelijksoortige partijen te zoeken en op basis van die samenwerking een vooraf overeen gekomen strategie en plan te ontwikkelen voor de multiplex als geheel. Dat voorkomt de beschreven problematiek maar resulteert ook in beter voorbereide biedingen en minder onzekerheid over de onvoorzienbare toekomst bij een gedwongen samenwerking en dus, een hogere biedprijs. Bovendien garandeert dat veel meer zekerheid over een snelle en effectieve uitrol van de multiplex. Dat draagt overduidelijk bij aan de doelstellingen van het ministerie en de sector om DAB+ zo snel mogelijk te ontwikkelen tot een volwaardig alternatief voor FM.

De VCR pleit er daarom voor, dat in plaats van uitgifte in losse kanalen, de overheid (ook) uitgifte van de multiplex aan een groep van gelijksoortige partijen zoals bv. de VCR mogelijk maakt die de gehele multiplex als verwerft en zal exploiteren. Dit model is meer gangbaar dan de uitgifte die EZK voorstelt, wordt elders in Europa ook toegepast en blijkt juist daar goed uit te werken.

² Tegenover deze praktijkervaring staat de samenwerking binnen allotment 11C tussen de gezamenlijke landelijke vergunninghouders, verenigd binnen VH11C. Doordat gelijksoortigheid daar wél gewaarborgd is, is de uitrol van het netwerk snel en soepel verlopen en heeft dat geresulteerd in een uitrolkwaliteit die ver boven de door de overheid gestelde minimumeisen lag en ligt.

³ KWINK, 2016, “Onderzoek naar digitale etherradio (DAB+)”, p. 4

⁴ Idem, blz. 43

⁵ Idem, blz. 54

⁶ Zie paragraaf 3.5 van de concept- Regeling aanvraag- en veilingprocedure digitale radio-omroep DAB+ laag 7. Zie tevens artikel 3 lid 7 van het concept- Besluit bekendmaking veiling DAB+ laag 7.

⁷ Zie artikel 2 lid 2 van het concept- Besluit bekendmaking veiling DAB+ laag 7.

Voor monopolierisico's hoeft in dat geval niet gevreesd te worden;

Ten eerste omdat desgewenst eisen gesteld kunnen worden aan het samenwerkingsverband dat de multiplex exploiteert; inclusief de door EZK nu al gestelde eis dat één partij niet meer dan vier programmakanalen mag exploiteren en een reservering van twee kanalen voor nieuwkomers (if any) die tegen non-discriminatoire condities beschikbaar worden gesteld.

Ten tweede omdat – anders dan het ministerie van EZK kennelijk aanneemt – de feitelijke schaarste in de praktijk ontbreekt, althans niet vast staat. Door uitvoering van het Verbeterplan verandert laag 3 immers tot een landelijk dekkend SFN-netwerk en daarmee, tot een volwaardig alternatief voor laag 7. Met laag 3 kan men dus landelijke dekking realiseren op dezelfde wijze als op laag 7. Er is daarom na uitvoering van het Verbeterplan dubbel zoveel capaciteit beschikbaar als nu aangenomen wordt door EZK, ACM en SEO. Die beide multiplexen concurreren bovendien onderling ook om de gunst van de afnemer (de gebruiker van de multiplex), op basis van bv. prijsstelling, omvang en kwaliteit van het aangeboden spectrum, etc. Dat verzekert dus ook voldoende concurrentie.

NB: de alternatieve oplossing voor het voorkomen van de geschetste problemen in de praktijk als gevolg van een gedwongen huwelijk tussen ongelijksoortige partijen zou zijn dat het ministerie zelf het voortouw neemt in het tot stand brengen van de samenwerkingsovereenkomst tussen partijen. Dat is geen natuurlijke rol voor de overheid maar zou wel passen bij het nemen van verantwoordelijkheid voor de gevolgen van het nu beoogde uitgiftebeleid.

Bestaan van schaarste en timing veiling onvoldoende onderzocht

In het verlengde van het vorige punt ligt de kunstmatige schaarste die aan de beleidsstukken ten grondslag ligt. EZK en ACM redeneren dat sprake zou zijn van schaarste op DAB+, wat zij baseren op marktonderzoek. Bij de geconsulteerde stukken zitten geen bronnen die deze conclusie verder onderbouwen. ACM lijkt in hoofdzaak tot deze conclusie te komen door geen rekening te houden met DAB+ laag 3 en de huidige situatie als uitgangspunt te nemen, terwijl die nu juist volledig op de schop gaat als gevolg van uitvoering van het DAB Verbeterplan. Daardoor verandert laag 3 namelijk binnenkort naar een SFN-netwerk met landelijke dekking en dus, naar een gelijkwaardig alternatief voor laag 7. De hoeveelheid landelijk beschikbare DAB-capaciteit verdubbelt dus naar verwachting, zoals ACM zelf ook aangeeft, nog eind dit jaar: de lagen 3 én 7 zijn dan immers beschikbaar voor landelijke commerciële radio. Bijgevolg is de door EZK en ACM gedane aanname van schaarste niet aan de orde is, althans staat dat zeker niet vast.

Geconcludeerd wordt dat de analyse van EZK en de ACM op meerdere punten tekortschiet. Er is teveel afgegaan op stellingen van sommige partijen, zonder dat het realiteitsgehalte daarvan gedegen is onderzocht of op juistheid is bekeken. Ook blijkt dat het animo van partijen om in DAB+ te stappen, in de praktijk niet zo groot is als EZK lijkt aan te nemen. SEO noemt bijvoorbeeld een DAB+ multiplex in Noorwegen die werd teruggegeven aan de overheid omdat daarvoor onvoldoende belangstelling bleek. Er zijn meer van zulke voorbeelden, die niet onderzocht zijn of in beeld kwamen. En hoewel de kwestie in Noorwegen door SEO wel wordt opgemerkt in haar rapportage, wordt daar verder geen belang aan toegekend. Terwijl dat juist wel relevant is.

De VCR vindt dat van EZK verwacht had mogen worden, dat zij meer gedegen onderzoek had moeten doen naar het bestaan van schaarste bij de veiling van laag 7. Dat heeft namelijk wezenlijke gevolgen voor (de doelmatigheid van) het uitgiftebeleid. Nu van feitelijke schaarste (nog) niet blijkt en laag 3 binnenkort beschikbaar komt, is ten minste nader onderzoek nodig, waarbij de nieuwe toestand (na uitvoering van het Verbeterplan) betrokken wordt. De conclusies van dat onderzoek zullen moeten worden meegenomen bij het definitief vaststellen van het uitgiftebeleid, waarbij wordt benadrukt dat

bij afwezigheid van schaarste een veiling niet zonder meer het geëigende model is voor uitgifte.

Wat gebeurt er als er geen schaarste blijkt?

De VCR wijst er voorts op dat uit de stukken niet helder blijkt wat er gebeurt als bij de nu voorgestelde veiling geen schaarste blijkt. In dat geval ligt het voor de hand dat partijen die wél inschrijven, het programmakanaal tegen nihil verwerven. Tegelijkertijd zullen zij het netwerk moeten uitrollen en zijn de kosten daarvan niet deelbaar met andere, of ten minste met minder partijen waardoor de kosten toenemen en de business case wezenlijk kan veranderen. Uit de stukken blijkt niet helder of partijen in dat geval hun bod kunnen intrekken. De VCR verwerft graag meer duidelijkheid op dit punt en overlegt daarnaast graag met EZK over de geschetste vraagstukken.

Termijnen voor samenwerkingsovereenkomst en ingebruiknameplicht zijn te kort

De VCR constateert dat het ministerie er vanuit gaat, dat partijen binnen zes weken tot een samenwerkingsovereenkomst komen. Vervolgens zou binnen zes maanden na uitgifte van het spectrum het bijbehorende netwerk in de lucht gebracht moeten worden. Die beide termijnen zijn niet haalbaar in de praktijk.

De termijn van zes weken voor een samenwerkingsovereenkomst is buitengewoon kort, zeker wanneer EZK zou persisteren in de uitgifte van losse kanalen aan ongelijksoortige partijen. De praktijk wijst immers uit dat het bereiken van overeenstemming in dat geval veel meer tijd vraagt; de VCR wijst andermaal op de vertraging die bij de bovenregionale multiplex is opgetreden.

Voor de uitrol van het netwerk blijft na het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst netto (6 maanden minus 6 weken =) 4,5 maand over. Dat is niet voldoende om zowel de onderhandelingen met de netwerk distributeurs (de zenderoperator) te voeren én de daarbij winnende operator in staat te stellen om het netwerk uit te rollen. De onderhandelingen met de distributeur zijn doorgaans ingewikkeld bij de inrichting van een nieuw netwerk, vanwege de grote hoeveelheid keuzes die gemaakt moet worden (zoals netwerktopologie, de gewenste dekking en het distributiecontract zelf). De praktijk wijst uit dat zo'n proces doorgaans al een paar maanden kost. Een situatie waarin de vergunninghouders onder tijdsdruk worden gezet om te contracteren is uiteraard ongewenst. De uitrol van het netwerk volgt pas daarna en neemt – mede vanwege besteltermijnen – alleen al zes maanden in beslag. Daarmee is de door EZK beoogde termijn van zes maanden praktisch onuitvoerbaar.

De VCR bepleit daarom dat beide termijnen verlengd worden tot 12 weken respectievelijk 12 maanden. Voor de samenwerkingsovereenkomst zouden daarbij voldoende escapemogelijkheden moeten worden geboden voor het geval de ongelijksoortigheid van partijen leidt tot problemen of vertraging in de onderhandelingen.

Uiteraard zijn die escapes niet nodig als EZK kiest voor de bepleite uitgifte van de multiplex aan een samenwerkingsverband van gelijksoortigen; in dat geval is de samenwerkingsovereenkomst al in grote mate vooraf vastgesteld.

Gekozen veilingmodel

De VCR heeft dringend behoefte aan een verdere verduidelijking op het gekozen veilingmodel, de praktische werking daarvan en de reden waarom EZK afwijkt van het door haar adviseurs aanbevolen veilingmodel. Dit was ook de reden om eerder een bijeenkomst met alle potentieel geïnteresseerde partijen voor te stellen aan het ministerie. De VCR roept EZK er nogmaals toe op om die bijeenkomst uit te schrijven waarin het model wordt toegelicht en waarin partijen daarover vragen kunnen stellen.

Zolang die informatie niet beschikbaar gesteld wordt, is de VCR niet goed in staat om op het gekozen model te reageren, noch om dat te vergelijken met andere veilingmodellen. De VCR wijst er in dit verband op dat EZK een eenvoudige veiling voorstaat; de VCR onderschrijft dat doel maar wil voor een gedegen reactie graag in staat worden gesteld om te kunnen vaststellen of de plannen daar ook daadwerkelijk aan voldoen. De enige wijze waarop dat kan, is als EZK voldoende duidelijkheid biedt over het model en de keuzes daaromtrent.

Regeling nadeelcompensatie vraagt beperking

In artikel 2 lid 3 van de conceptvergunning is opgemerkt dat wijzigingen van de vergunning als gevolg van internationale afspraken geen titel voor vergoeding of nadeelcompensatie oplevert. De VCR is van mening dat deze regeling beperkt dient te worden tot het eventueel aanvullende kavel voor Limburg. Dat is immers het enige deel waarover nog onderhandeld wordt met de buurlanden.

Zou de regeling voor de hele frequentieset gelden (zoals nu het geval is) dan kan dat behoorlijke gevolgen veroorzaken, zowel in termen van verlies aan kwaliteit van het spectrum als in noodzakelijke ombouwkosten. Nu het spectrum door een veiling vergeven wordt, mag van de overheid ook verwacht worden dat wat geveild wordt, haar waarde en kwaliteit behoudt; ingeval dat niet zo is door oorzaken van ná de veiling die ten tijde van de veiling onvoorzienbaar waren, ligt het ook voor de hand dat de overheid daarvoor verantwoordelijkheid neemt. De huidige regeling is op dat punt niet toereikend en biedt te veel ruimte voor andere uitleg dan waartoe zij beperkt zou moeten worden (aanvullend kavel Limburg).

Protectieverhoudingen

In artikel 4 lid 3 van de conceptvergunning staat: *“De vergunninghouder voldoet aan de protectieverhoudingen die zijn opgenomen in tabel 2 van bijlage I.”* Dit zou moeten gelden voor degene die later komt; het zal niet de bedoeling zijn dat de partij die zijn kavel al in bedrijf heeft, naderhand met aanpassingen en bijbehorende kosten wordt geconfronteerd. Dit zou niet alleen gevolgen kunnen hebben voor de netwerktopologie maar ook kostbare wijzigingen kunnen veroorzaken. De VCR vraagt daarom genoemde beperking toe te voegen.

Technische gegevens in elektronische vorm

In artikel 9.2 van de conceptvergunning staat: *“2. De vergunninghouder overlegt de technische gegevens in elektronische vorm conform het format zoals opgenomen in bijlage II op de USB-stick.”* Dit kan in de praktijk lastig werkbaar opleveren. Als zou worden toegevoegd, dat de uitwisseling van data plaatsvindt in een in onderling overleg vastgesteld format, zodanig dat AT dat kan lezen, dan vangt dat het voortschrijden der techniek goed af.

Planningscriteria

In artikel 11 van de conceptvergunning wordt verwezen naar de planningscriteria van Geneve 2006. Deze spelen wel een rol, maar zijn inmiddels ook verouderd door veranderingen en aanvullingen. Het is dus al lang niet meer GE06 alleen. Daarom zou de tekst van artikel 11 moeten worden aangepast, door alle afspraken aangaande DAB coördinatie/ frequentierechten te noemen.

Dat geldt ook voor de tabel 1 met de resultaten van de vastgestelde bilaterale afspraken tijdens GE06. Een belangrijk deel van die afspraken dateert juist van na GE06.

De VCR verzoekt het ministerie tevens om de aanvullende, nieuwe afspraken inzichtelijk te maken. Dat is nodig om de exacte kansen van het spectrum te kunnen inschatten en is dus mede van belang voor

een eventuele waardering en bieding, resp. voor het wegnemen van onzekerheden en onduidelijkheden bij het bepalen van de biedingsprijs en –strategie.

Voorts worden de (eventueel aanvullende, gewijzigde) afspraken met Noorwegen, als die er althans zijn, niet in de tabel genoemd. De VCR vraagt het ministerie om te verduidelijken of deze er wel of niet zijn en of de oude GE06 afspraken gelden of dat deze gemoderniseerd zijn.

Technische beschrijving, USB-stick

In Bijlage II behorend bij de vergunning voor digitale radio-omroep, Punt B. Technische beschrijving wordt gerefereerd aan een USB stick. Die is nog niet beschikbaar gesteld. Daardoor ontbreekt data die van belang kan zijn en dat ontnemt het zicht op hoe de zaken precies liggen. De VCR vraagt het ministerie daarom de USB-stick te vervangen door online PDF's zodat de beschikbare informatie ook echt beschikbaar wordt in het belang van het voorbereiden van de veiling, de biedstrategie en de waardering.

NB: de VCR merkt op voorhand op, dat als dit verzoek zou afstuiten op bv. onwil bij de buurlanden, of met hen gemaakte afspraken die het prijs geven van deze informatie blokkeren, een geheimhoudingsovereenkomst met de partijen die om de informatie vragen de gewezen route is. Zo kunnen de potentieel biedende partijen toch de juiste, noodzakelijke informatie verwerven die essentieel is voor inschatting van de kansen, de business case en de biedstrategie.

Aanpassing regeling rondom nabuurskanaalinterferentie

In de toelichting bij de conceptvergunning wordt ingegaan op nabuurskanaalinterferentie. De regeling komt er op neer dat ingeval die interferentie optreedt, de vergunninghouder van Laag 7 opdraait voor de kosten van het verhelpen van interferentie als gevolg van de ingebruikname van Laag 7. Die regeling heeft potentieel verstrekende gevolgen voor de netwerktopologie van laag 7 en vooral, de daarmee samenhangende kosten en kwaliteit van de dekking.

De oorzaak daarvan ligt vooral de aard van de opstelplaatsen waar lokale stations vanaf uitzenden. Dat zijn als regel lage, goedkope opstelplaatsen en die regelmatig op slecht bruikbare locaties staan opgesteld. De keuze voor zo'n laag opstelpunt kan bijvoorbeeld gemaakt zijn door de lokale exploitant/omroep om kostenredenen; denk aan bv. bestaande opstelpunten voor lokale FM-zenders die ook voor lokale DAB+ zenders ingezet worden.

Als de nabuurskanalen in gebruik zijn bij die lokale radiostations/opstelplaatsen, dan zou reparatie van interferentie – rekening houdend met de (stringente) eisen die AT aan lokale kavels verbindt – ingrijpende gevolgen hebben voor de netwerktopologie van Laag 7.

Als er bijvoorbeeld al een lokale DAB-zender op een laag opstelpunt zit, dan kunnen met de voorgestelde regeling de exploitanten van Laag 7 gedwongen worden hun topologie daarop aan te passen en dus in plaats van één zender op een hoger opstelpunt, vier of vijf lagere opstelpunten in gebruik te nemen voor gelijkwaardige dekking.

Dat brengt aanzienlijke meerkosten met zich mee voor de uitrol en exploitatie van het netwerk: het betekent immers ook een veelvoud aan multiplexen die ingezet moeten worden, terwijl juist het aantal opstelplaatsen de grootste kosten van het netwerk vormt. Bovendien tast het de kwaliteit van het netwerk aan omdat sommige noodzakelijke zenders niet kunnen en dan moeten worden verknijpt tot bijvoorbeeld vier zendertjes van een matige kwaliteit, omdat de looptijden daarvan onvoldoende zijn te harmoniseren op een werkbare wijze.

De VCR is van mening, dat het niet zo kan zijn dat Laag 7 daaronder lijdt. Het feit dat de kwaliteit van de netwerken essentieel is om de consument te verleiden tot een overstap en het feit, dat de markt voor DAB+ op dit moment zich nog in een prille fase bevindt waarbij de kosten voor de baten uitgaan en de kosten dus beheersbaar moeten blijven om DAB+ tot een succes te maken, vraagt dan ook om een andere regeling.

De VCR bepleit daarom dat een mechanisme wordt ingebouwd, dat er voor zorgt dat lokale partijen meewerken aan technische oplossingen in zulke gevallen; bijvoorbeeld (maar niet uitsluitend) door verplaatsingen. Eventuele daarbij in de weg staande regels voor (met name) Laag 6 zouden daarvoor ook aangepast moeten worden. Daartoe zijn meerdere, eenvoudig toepasbare oplossingen voorhanden, die – al dan niet in combinatie – soelaas bieden:

- De regeling kan uitsluiten dat bescherming moet worden geboden aan lokale omroepen voor storing van Laag 7 / 9C, en andersom;
- De regeling kan voorzien in uitzonderingen: bijvoorbeeld door gaatjes in woonwijken wel te moeten repareren, maar niet in velden of op industrieterreinen;
- De regeling kan voorschrijven dat door middel van voldoende antennelagen de veldsterkte op de grond beperkt wordt; het geschetste probleem zal immers vooral voorkomen in de directe nabijheid van opstelplaatsen;
- Er kan voor gekozen worden dat de kanalen rondom 9C niet overal gebruikt kunnen worden;
- Het ministerie kan (samen met de sector) voorzien in een planning waarin men in laag 6 de nabuurkanalen van 9C neerlegt op plaatsen waar de grote masten staan, zodat de lokale omroepen ook op die masten terecht kunnen om hun gebied te bedienen⁸. Anders dan bij de lagere masten, is de toegang tot de hoge masten wettelijk verzekerd, ook voor lokale stations.

De VCR overlegt graag met het ministerie over de geschetste oplossingen.

Slotopmerkingen

De VCR merkt ten slotte op dat zij teleurgesteld is in de weigering van het ministerie om de VCR en (alle) andere belangstellenden een nadere toelichting te bieden op de voorgestelde keuzes en de consequenties daarvan, voordat deze consultatie zou sluiten. Het doel daarvan was om alle partijen in de gelegenheid te stellen nadere vragen te stellen aan het ministerie en haar experts en zo verduidelijking te halen over de complexe vraagstukken die in deze veilingopzet zijn opgenomen. De VCR is van mening dat de argumentatie in de brief van het ministerie d.d. 27 augustus jl. ook niet overtuigt.

De termijnen die de brief noemt worden door het ministerie zelf al overschreden met een termijn van zeven weken. Bovendien had de VCR van het ministerie verwacht dat zij – gegeven de complexiteit van een veiling *an sich* en het belang van een geslaagde veiling voor de verdere digitalisering, waarbij de inzet van de sector onmisbaar is – zelf het initiatief tot genoemde informatiesessie vooraf zou hebben genomen. Van het ministerie mag ook verwacht worden dat zij eerst uitleg geeft over gemaakte keuzes en het afwijken van ingewonnen adviezen voordat van de sector gevraagd wordt om daarop te reageren. Dat draagt bij aan de transparantie van proces en beleid, verzekert dat de belangen van de sector tijdig worden meegewogen en voorkomt bovendien onnodige extra

⁸ Nu is er – bijvoorbeeld – reeds een 9B in Delft en Vlaardingen, dat rondom de Waalhaven (waar het voor de hand ligt dat er een 9C zender komt) hinder gaat ondervinden van 9C. Zo'n kanaal kan ook in Rotterdam gesitueerd worden, met bereik in Vlaardingen en Delft. Dan zouden zowel Laag 6 als 7 op de zendtoren aan de Waalhaven gevestigd kunnen worden.

inspanningen voor zowel het ministerie als de markt. De sector heeft eerder ook op overleg en uitleg aangedrongen en bij andere veilingen, zoals die voor telecomspectrum, is dergelijk overleg juist gebruikelijk. In andere landen gaat dat overigens ook zo en wordt de radiosector ook veel meer als partner van de overheid beschouwd. Dat, volgens genoemde brief, individuele partijen door een informatiesessie benadeeld zouden worden, kunnen wij niet plaatsen: in het verzoek van de VCR werd immers juist voorgesteld om alle partijen uit te nodigen. Dan kan dus ook niemand benadeeld worden. Evenmin is gevraagd om een “eenzijdige uitleg” zoals de brief suggereert. Meest belangrijk is evenwel dat door het ontbreken van dat overleg er nu nog een aantal vragen voor ligt, die niet beantwoord kunnen worden. Waardoor de VCR dus ook niet in staat is om inhoudelijk op die aspecten van de voorstellen te reageren en dat pas in een later stadium kan. Daarmee gaat kostbare tijd verloren.

Dit alles gezegd hebbende stelt de VCR vast dat volgens genoemde brief er na het indienen van ingebrachte zienswijzen voldoende ruimte zal worden geboden om een nadere toelichting te geven aan de geïnteresseerde partijen. Dat is nuttig. Laag 7 is immers een belangrijke voorwaarde voor de verdere ontwikkeling van DAB+ in Nederland maar kan alleen aan die belofte voldoen, als de wijze van uitgifte voldoende aansluit bij de noden van de markt. Daarbij telt ook de timing, die op haar beurt weer afhangt van de financiële draagkracht van de sector. Zoals het ministerie weet, is die door de coronacrisis aangetast en staat zij daarnaast stevig onder druk staat vanwege het uitblijven van duidelijkheid over de vraag, of de FM-vergunningen in 2022 worden verlengd, of geveild.

Beleid zoals dat rondom laag 7 kan dus niet voor de markt, maar tevens zonder de markt gemaakt worden. Samenwerking in en overleg over de uitgifte van laag 7 – geplaatst in de bredere context van de ontwikkeling van DAB+ - is dan ook noodzakelijk om de veiling én de digitalisering in Nederland te laten slagen. Dat vraagt beleid waar de sector ook wat mee kan; de inspanningen rondom de ontwikkeling van DAB+ moeten immers vooral van diezelfde sector komen.

De VCR roept het ministerie van EZK daarom op om meer en actief op zoek te gaan naar die samenwerking met de sector en eensgezinde doelen vast te stellen op basis waarvan het beleid en de uitgifte zullen beklijven. Daarbij is essentieel dat een open discussie zonder vooringenomen standpunten plaats vindt over de belangrijkste aspecten van de uitgifte waaronder concreet de volgende punten:

- de afstemming tussen DAB+ beleid, uitgifte en de behoeften in de markt;
- een toelichting op het veilingmodel;
- de gelijksoortigheid van partijen;
- de verlenging van de uitroltermijnen; en
- de veronderstelling dat er schaarste is (terwijl dat niet zeker is en ook niet meteen aannemelijk is en in elk geval pas na afloop van de veiling blijkt).

Over die punten gaan wij dan ook graag in gesprek met het departement. Uiteraard biedt zo’n bespreking ook de gelegenheid om een eventuele toelichting op deze zienswijze te geven; de VCR is daartoe graag bereid.

Met vriendelijke groet,
namens bestuur en leden van de VCR,

Paul Römer
Voorzitter