

Stand van zaken

De Nederlandse FM-netwerken zijn van over het algemeen van redelijke kwaliteit: de ontvangstkwaliteit is goed en het aanbod is kwalitatief. Echter vooral voor de commerciële zenders is de landelijke dekking zeer onvoldoende te noemen in de grensgebieden, terwijl de publieke omroep daar een bijna monopoliepositie geniet. Vanwege de enorme penetratie van FM ontvangers blijft FM voorlopig dan ook de meest gebruikte broadcasting-techniek. Tegelijkertijd is de toekomst van radio broadcasting digitaal, middels de overgang naar DAB+ . Met een penetratiegraad van 13% bereikt DAB+ een volgende fase in de adoptiecurve¹: de doorbraak bij de massa. Maar digitalisering van de ether gaat zeker niet vanzelf². De consument stapt alleen over naar DAB+ als dat duidelijke en concrete meerwaarde biedt. Verleiding is dus noodzakelijk. Daarvoor geldt een aantal voorwaarden:

1. De consument moet **bekend zijn** met het bestaan en de meerwaarde van DAB+;
2. Naast het vertrouwde, bekende aanbod moet ook een **onderscheidend, innovatief en aanvullend aanbod** worden aangeboden; DAB+-only kanalen die alleen via DAB+ te ontvangen zijn³;
3. De **ontvangstkwaliteit** van DAB+ moet ten minste gelijk staan aan die van FM: de techniek moet het doen, altijd en overal, net als bij FM;
4. De **luisterkwaliteit** van DAB+ moet ten minste gelijk zijn aan FM; dat eist een zgn. bitrate van ten minste 96 kbps voor audio (= 128 kbps voor audio + relevante aanvullende datadiensten) per kanaal;
5. Hoewel de landelijke radiostations een **voortrekkersrol** vervullen bij de ontwikkeling van DAB+, is essentieel dat uiteindelijk **alle relevante radiostations** (van lokaal tot landelijk; commercieel en publiek) via DAB+ te ontvangen zijn.

Digitaliseringsplan 2015

De vervulling van deze voorwaarden stelt eisen aan zowel de radiosector als het overheidsbeleid. Daarom heeft de VCR in 2015, als onderdeel van het verlengingsprogramma voor de vergunningen voor FM en DAB, een Digitaliseringsplan ingediend⁴. Dat is door het ministerie goetst en goedgekeurd en vormt sindsdien de basis van het huidige digitaliseringsbeleid. Het plan beoogt een penetratiegraad van digitale radio per 2023 van 70% en legt het commitment vast van de VCR-leden door met inzet van kennis, kunde en budget een aantal stappen te zetten:

- samenwerking tussen ministerie, NPO en VCR in het platform **Digital Radio NL**, voor promotie van DAB+ binnen de automotivesector en bij het grote publiek, en voor een uniform Europees beleid voor digitale radio. Deze stap is anno 2017 gezet en geïntensiveerd;
- **intensieve marketing** ter promotie van DAB+. De bijbehorende campagne is op dit moment gaande, op radio, TV en online;
- ontwikkeling en uitzending van **DAB+-only** kanalen. Op dit moment wordt een deel van die kanalen uitgezonden, maar de door de overheid beschikbaar gestelde bitrate daarvoor schiet tekort en er is geen ruimte om meer additionele kanalen in de huidige multiplex kwijt te kunnen; dat vraagt extra spectrum (zie hieronder);
- verbetering van de **ontvangstkwaliteit** door **verdichting van het distributienetwerk**; die verdichting is gaande, per december 2017 gereed en zal de dekking van FM overstijgen;
- de **luisterkwaliteit** te verhogen naar ten minste 128kbps per kanaal (96kbps audio + 32kbps informatie); dat is voor de DAB+-only kanalen op dit moment nog niet mogelijk, bij gebrek aan capaciteit (zie hieronder).

Voorwaarde van extra noodzakelijk spectrum nog niet ingevuld

Naast deze toezeggingen voorziet het Digitaliseringsplan ook in de voorwaarde dat **(ten minste) één extra, landelijk dekkende multiplex** beschikbaar komt. Dat is nodig om de combinatie van zowel additionele kanalen als de betere en door de consument geëiste luisterkwaliteit te kunnen aanbieden.

Binnen de huidige multiplex van de VCR (11C) worden 17 radiostations noodgedwongen allemaal op 11C uitgezonden. Daarmee schiet de capaciteit tekort, zodat een belangrijk deel van die kanalen (en voornamelijk de belangrijke DAB+-only kanalen) uitgezonden wordt met een veel te lage bitrate⁵. In de

huidige fase van introductie is een lage bitrate weliswaar de beste van twee kwaden, maar dit biedt **geen toekomstvaste oplossing** om de consument tot overstappen te verleiden. Daarbij komt nog dat de landelijke commerciële omroepen een **groter aantal DAB+-only kanalen** beogen uit te zenden, dan binnen de huidige multiplex mogelijk is. Om aan de voorwaarden van verleiding te kunnen voldoen, is dus ten minste één extra, landelijk dekkende SFN-multiplex⁶ noodzakelijk. Dat is op dit moment niet voorzien in het beleid van het ministerie van EZ.

Voorgenomen veiling layer 7 sluit onvoldoende aan bij de marktbehoefte

Het ministerie beoogt om een deel van “layer 7” voor landelijke commerciële DAB+-radio uit te geven. Hoewel daarvoor nog geen formeel beleid uitgevaardigd is, kleven er aan de samenstelling en indeling van die layer nu reeds ernstige nadelen, die de VCR als onoverkomelijk ziet voor een succesvolle vervolgstap in digitalisering.

1. (Een deel van) de dekking van layer 7 is **niet landelijk**, terwijl landelijke radio natuurlijk landelijke kanalen vraagt.
2. Voor landelijke radio zijn SFN⁷-netwerken nodig, maar layer 7 bestaat uit vijf losse regionale frequentieblokken (allotments) met elk een andere frequentie. Dat veroorzaakt **schakelproblematiek**: verreweg de meeste ontvangers kunnen niet snel schakelen van de ene naar de andere frequentie, zodat herhaaldelijke en langdurige (tientallen seconden) stiltes ontstaan. Daardoor schakelt de luisteraar af, ervaart zij DAB+ als haperende techniek en is het consumentenvertrouwen verdwenen.
3. Het ministerie liet eerder weten⁸, layer 7 niet als één blok te willen veilen, maar op te knippen in **85 losse kanaaltjes van elk 64 kbps**⁹. Die bitrate ligt ver **onder het minimum dat de consument eist** (128 kbps). Bovendien maakt het opknippen de **veiling zeer complex** en dus onaantrekkelijk. Wie één landelijk kanaal wenst, moet op 10 blokjes tegelijk bieden¹⁰; wie daarin gedwarsboemd vreest te worden, moet op ten minste 20 of 30 blokjes bieden om één landelijk kanaal zeker te stellen. Dat vraagt een **ingewikkelde biedingsmatrix**, sticht **onzekerheid** over de vraag of uiteindelijk überhaupt landelijke dekking gehaald kan worden en lokt **speculantengedrag**¹¹ uit.
4. De multiplex is technisch ondeelbaar: besluitvorming over investeringen en uitroltempo moet dus in gezamenlijkheid genomen worden door alle 85 eigenaren van frequentieblokjes. Dat werkt **heterogeniteit en ongelijksoortigheid van partijen** in de hand en daarvan is bewezen dat het geen stimulans voor een vlotte digitalisering. Landelijke commerciële omroepen zijn nu eenmaal niet vergelijkbaar met lokale/regionale spelers of hobbyisten, maar zouden in dit scenario wel tot elkaar veroordeeld worden, waar het gaat om uitrol, budget en digitaliseringstempo. Het onderzoek van KWINK¹² en de praktijk binnen de BovenRegionale Kavel wijzen kraakhelder uit, dat dit onoverkomelijke problemen veroorzaakt, die de uitrol en digitalisering remmen. KWINK adviseerde het ministerie dat homogeniteit van gebruikers essentieel is, maar de voornemens voor layer 7 weerspiegelen juist het omgekeerde. Dat vindt de VCR onbegrijpelijk; zij wil graag investeren in DAB+ maar heeft geen behoefte aan langdurige discussies over uitroltempo, of partijen die niet mee kunnen komen in het digitaliseringstempo dat de landelijke omroepen nastreven.
5. Het verbeterplan van Broadcast Partners heeft uitgewezen dat meer en kwalitatief betere ruimte beschikbaar gemaakt kan worden, dan de overheid bij de veiling van layer 7 nu beoogt te veilen. Dat sticht bovendien **kunstmatige schaarste**, die resulteert in een inefficiënt frequentiebeleid, minder kanalen dan waarover de sector zou kunnen beschikken, verspilling van capaciteit en zet de sector voor jaren op slot.

De conclusie is dan ook, dat – ongeacht de soort verdeling van het spectrum – de **nu geldende indeling van layer 7 én de beoogde wijze van verdeling daarvan ongeschikt is voor landelijke radiostations**. De kavel sluit niet aan bij de intenties van overheid en sector voor digitalisering, noch bij het Digitaliseringsplan van de VCR of de gesloten intentieovereenkomst. Maar vooral ziet de VCR niet in hoe deze wijze van spectrumindeling en -uitgifte bijdraagt aan digitalisering, het belang van de

consument of dat van de sector, terwijl diezelfde sector onmisbaar is om DAB tot een succes te maken. Het moet dus anders.

OPLOSSINGSRICHTING: Uitvoering verbeteringsvoorstel

De VCR is daarom van mening dat het door Broadcast Partners ontwikkelde verbeteringsvoorstel beter uitpakt dan de huidige voornemens van het ministerie. Dat voorstel lost de genoemde problemen op en biedt zicht op een spectrumindeling dat betere perspectieven schetst voor de gehele radiomarkt (landelijk, maar ook regionaal en lokaal). Daardoor wordt voldaan aan de verleidingsvoorwaarde, dat de gehele Nederlandse radiomarkt mee kan komen in digitalisering, hetgeen van groot belang is voor het succes van DAB+ in ons land.

De VCR zelf heeft vooral belang bij het creëren van de twee landelijke SFN-multiplexen, die het verbeterplan in het vooruitzicht stelt. Als van de sector verlangd wordt dat zij meedoet aan de verdere ontwikkeling van DAB+, dan vraagt dat van hen omvangrijke investeringen, zonder dat daar meteen rendement tegenover staat en die dus gebaseerd zijn op een lange termijnvisie. Maar omgekeerd vraagt de bereidheid daartoe van de overheid dat zowel bij spectrumbeheer als bij de verdeling daarvan, rekening gehouden wordt met de belangen van de markt. Dat betekent een beleid dat spectrum zodanig creëert en verdeelt, dat de markt er ook echt wat mee kan. Het sprokkelen van 85 frequentieblokjes in een ingewikkelde veiling met als uitkomst een gedwongen huwelijk met lowbudgetpartijen, is in de optiek van de VCR dan ook inferieur aan een veiling van twee landelijk dekkende SFN-multiplexen waarmee wel ruimte geboden wordt aan de afgesproken ambities.

De VCR heeft haast met digitalisering: het momentum om de consument te overtuigen is nu. Het verbeteringstraject is dan ook de aangewezen weg. Het plan ligt al op de tekentafel en moet geconcretiseerd worden, in samenwerking tussen markt en overheid. Tot op heden constateert de VCR waar dat er nog niet voldoende beweging gemaakt bij zowel de verkenning als de uitvoering van het verbeteringsplan. Het is daarom zaak dat de toezeggingen die het ministerie deed aan uw Kamer en de sector met meer tempo worden aangevat.

De VCR pleit er daarom ook bij uw Commissie voor, dat het verbeterplan serieus onderzocht wordt, met betrokkenheid van de hele markt en -bij positieve uitkomst- uitgevoerd wordt.

De consument is dan de uiteindelijke winnaar: door uitvoering van het verbeteringsplan ontstaat een veel rijker palet aan kanalen waaruit zij kan kiezen en waarin zij naast het vertrouwde aanbod van lokale, regionale en landelijke zenders, ook op tal van DAB+-only kanalen kan afstemmen. Alleen zo ontstaat een werkelijk onderscheidend en breder aanbod.

Behoud Band II voor omroep

Tot slot: in het kader van de Nota Omroepdistributie loopt er op dit moment een onderzoek van Dialogic naar de toekomst van FM, DAB+ en Band II. De VCR koestert enige zorg over de uitkomsten daarvan, nu zij in een overlegssessie met Dialogic moest vernemen, dat vooral werd gesproken over de "afschakeling" van FM. Dat FM op enig moment tot haar einde komt, staat vast, maar wat de VCR betreft, geldt dat niet voor de onderliggende Band II. Die zou veilig gesteld moeten worden voor nieuwe, digitale omroep toepassingen, bij voorkeur in de vorm van DAB+. **Als het aan de VCR ligt, neemt Nederland het voortouw in de Europese afstemming die daartoe leidt.** Daarbij is de VCR voorstander van een migratie waarbij het voortouw bij de sector ligt: definitieve omschakeling zou het beste aan de sector zelf over gelaten kunnen worden, waarbij zij zelfstandig in staat is om te bepalen wanneer de penetratiegraad van DAB+ een zodanig percentage bereikt heeft, dat de tijd rijp is voor een definitieve omschakeling naar DAB+ en (hopelijk op dat moment) de inzet van Band II voor additionele DAB+-kanalen, in plaats van voor FM.

Noten:

¹ Zie ook "Onderzoek naar ontwikkelingen in de DAB+ markt", Telecompaper, in opdracht van het Agentschap Telecom; 28 januari 2015, pagina 47. Zie ook "Onderzoek naar digitale etherradio (DAB+)", Kwink, 2016, pagina 95 waar geconstateerd wordt dat Nederland zich voor DAB+ nog "in de early adopter fase bevindt". Deze fase loopt volgens KWINK tot een penetratiegraad van 13,5%. Zie tot slot GFK-onderzoek oktober 2017, waarin een penetratiegraad van 13% gemeten is.

¹ Zie ook het al genoemde onderzoek van KWINK, pagina's 27, 73 en 74.

² Zie ook het al genoemde onderzoek van KWINK, pagina's 27, 73 en 74.

³ Meer keuze dan bij FM is gemakkelijk en objectief waarneembaar, en daardoor het meest essentieel om de consument van de meerwaarde van DAB+ te overtuigen (vergelijk: de consument zal doorgaans meer moeite hebben om zaken als ontvangst- en luisterkwaliteit goed te vergelijken met FM).

⁴ "Plan van Aanpak Versnelde digitalisering van radiodistributie in Nederland (2015-2023)" d.d. 17 augustus 2015.

⁵ Het enige alternatief zou zijn om kanalen af te schakelen: dat verruimt de capaciteit voor andere kanalen, maar reduceert het onderscheidend aanbod.

⁶ Een deel van de layer eerder is ingezet voor het oplossen van een dekkingstekort in de bovenregionale kavel ("BRK"); daardoor ontbreekt het bij layer 7 (gedeeltelijk) aan dekking in Noord- en Oost-Nederland.

⁷ Een Single Frequency Network: een netwerk van zenders waarbij alle zenders van hetzelfde frequentiekanal gebruik maken en allemaal dezelfde informatie uitzenden.

⁸ Bron: consultatiedocumenten ministerie van EZ over de veiling van layer 4.

⁹ Een bitrate van 64 kbps levert per allotment 18 kanaaltjes op. 5 blokjes zijn onttrokken voor reparatie van het BRK. Derhalve resteren (5 allotments * 18 blokjes per allotment minus 5 onttrokken blokjes) = 85 blokjes (4 x 18 en 1 x 13 regionale blokjes).

¹⁰ 5 multiplexen maal 2 blokjes van elk 64 kbps; zo ontstaat één landelijk dekkend kanaal, met een bitrate van 128 kbps.

¹¹ In de huidige opzet kan één speler één cruciaal frequentieblokje bemachtigen en zo landelijke dekking verhinderen, of op oneigenlijke gronden marktmacht uitbuiten.

¹² Zie blz. 4 van het KWINK-rapport waar vermeld is dat de "ongelijksoortigheid van radio-omroepen in de bovenregionale kavel en de tegengestelde belangen en verschillen in (financiële) mogelijkheden" uitrol van het BRK blokkeerde. Zie ook blz. 43 waar over het zelfde wordt vermeld: "Sommige radioomroepen willen de uitrol versnellen, andere radio-omroepen willen of kunnen dat tempo niet volgen". Zie tenslotte pagina 73 over dezelfde kwestie: "er is brede consensus onder radio-omroepen en andere stakeholders dat de digitalisering verder had kunnen zijn dan nu het geval is."